



2

HEROVERWEGINGSONDERZOEK

DOELMATIGER BEKOSTIGEN

APRIL 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995

DEELRAPPORT NR. 2



DOELMATIGER BEKOSTIGEN

Rapport van de heroverwegingswerkgroep "Rationalisering van systematiek voor exploitatiesubsidies aan rechtspersonen"

Begrotingsvoorbereiding 1995

April, 1994

SAMENVATTING

1. Doel en aanpak van het onderzoek

In dit rapport wordt verslag gedaan door de heroverwegingswerkgroep "Rationalisering van systematiek voor exploitatiesubsidies aan rechtspersonen". Conform de taakopdracht als weergegeven in de Miljoenennota 1994 heeft de werkgroep de mogelijkheden bezien voor versterking van doelmatigheidsprikkels in de bekostiging van gesubsidieerde instellingen. Daarnaast wil de werkgroep bestaande ideeën over bekostigingssystemen ordenen, en een breder toepasbaar kader aanreiken voor de beoordeling van en bezinning op bestaande of voorgenomen bekostigingssystemen.

De werkgroep heeft de volgende aanpak gevolgd. Enerzijds heeft ze een analytisch kader ontwikkeld voor rationalisering van bekostigingssystemen en een aantal daarmee samenhangende aspecten. Daarnaast heeft de werkgroep een negental subsidieregelingen geselecteerd waarvan de bestaande bekostigingssystematiek en eventueel voorgenomen wijzigingen daarin worden beoordeeld tegen de achtergrond van het algemeen kader. In het licht van deze beoordeling worden door de werkgroep per subsidieregeling rationaliseringsvarianten voor de bestaande of voorgenomen bekostigingssystematiek ter tafel gebracht die een impuls voor de doelmatigheid kunnen betekenen. Centraal uitgangspunt hierbij zijn de voor het betreffende beleidsterrein vigerende doelstellingen.

Voor de varianten worden de voor- en nadelen in beeld gebracht, de mogelijk te verwachten gedragsreacties als gevolg van de gewijzigde bekostigingssystematiek, en indien relevant bij welke elementen nader onderzoek noodzakelijk is. De initiële herverdeeleeffecten van de varianten die rechtstreeks uit een verandering van de bekostigingswijze voortvloeien, zijn waar mogelijk door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) berekend.

2. Doelmatigheidsprikkels in bekostigingssystemen

Langs verschillende wegen kunnen doelmatigheidsprikkels in bekostigingssystemen worden opgenomen. De doelmatigheid heeft betrekking op de verhouding tussen de ingezette middelen (personeel, materieel en huisvesting) en de daarmee geleverde prestaties. Doelmatigheid wordt daarbij primair bezien vanuit een doelmatige aanwending van rijks-gelden. Doelmatigheidsprikkels in bekostigingssystemen dienen in deze optiek er toe bij te dragen dat met gegeven middelen meer prestaties worden geleverd, of dat voor gegeven prestaties minder middelen nodig zijn.

Een eerste weg is die van prestatiebekostiging. In de praktijk kan een ontwikkeling worden waargenomen waarbij van systemen van inputbe-

kostiging - waarbij de kosten van produktiefactoren worden vergoed - wordt overgestapt op prestatiebekostiging. Bij deze laatste bekostigingswijze wordt de hoogte van de subsidie afhankelijk van de geleverde prestaties en het bijbehorende normbedrag. Bovendien is er in toenemende mate sprake van een globalisering van de bekostigingsgrondslag waardoor bestaande differentiaties in bekostigingssystemen worden weggenomen.

Meting en waardering van prestaties van publieke instellingen vormen een klassiek probleem van de openbare financiën. Het meetprobleem hangt samen met het feit dat het produkt, veelal een vorm van dienstverlening, vaak moeilijk te definiëren is. Het waarderingsprobleem ontstaat door de afwezigheid van een marktmechanisme, waardoor de waardering niet tot uiting kan komen in een marktprijs.

Instellingen worden idealiter bekostigd naar de mate waarin zij de overeengekomen beleidsdoelstellingen weten te realiseren. Een directe meting hiervan kan geschieden door middel van een effect-indicator die als bekostigingsgrondslag kan dienen. Belangrijk nadeel van een dergelijke systematiek kan zijn dat door de subsidie-ontvanger/instelling niet beïnvloedbare omgevingsfactoren een grote en niet altijd voorspelbare invloed kunnen hebben op de effecten, en dat deze factoren niet overal en altijd in dezelfde mate spelen.

Daar bekostiging op basis van effect-indicatoren verschillende problemen kent, vindt bekostiging in de praktijk veelal plaats op grond van de prestaties of produktie van de subsidie-ontvanger. Prestatiemeting kan daarbij op de volgende wijzen geschieden:

- a. indirecte meting van prestaties aan de hand van output-indicatoren;
- b. indirecte meting van prestaties aan de hand van proces-indicatoren;
- c. indirecte meting van prestaties aan de hand van gebruiksindicatoren.

Bekostiging op grond van output-indicatoren, zo laten ook de door de werkgroep onderzochte regelingen zien, is vaak een beter begaanbare weg dan effect-indicatoren. Aan outputbekostiging is wel het gevaar verbonden dat de eigenlijke beleidsdoelstellingen worden verwaarloosd ten gunste van meetbare output-indicatoren. Proces-bekostiging laat door de meer directe bemoeienis met de vormgeving van het produktieproces minder ruimte voor doelmatigheidsvergroting. Een veel gehanteerde prestatie-indicator is het aantal gebruikers. Het hangt van de aard van de produktieprocessen af of hiermee verkeerd gerichte prikkels voor instellingen worden opgeroepen. Bij alle vormen van prestatiebekostiging is een adequaat systeem voor kwaliteitsbeheersing noodzakelijk.

Een tweede weg die een bijdrage kan leveren aan de doelmatigheid is die waarbij bestaande vaste voeten in bekostigingssystemen worden geëlimineerd. Een vaste voet leidt tot een hogere bijdrage per eenheid voor een klein volume dan voor een groot volume. De subsidie-

uitgaven per eenheid gebruik nemen af naarmate de omvang van het gebruik per instelling toeneemt. Hierdoor kan bij instellingen een prikkel ontbreken naar de optimale schaal te zoeken. Een vaste voet kan ontstaan door (prestatie-onafhankelijke) basisbedragen in de bekostiging, vergoedingen op reële of historische basis of gedifferentieerde capaciteitsafhankelijke normbedragen kunnen uitwerken als een vaste voet in de bekostiging.

Een andere weg die een doelmatigheidsprikkel kan bevatten en die naar het oordeel van de werkgroep onlosmakelijk is verbonden aan een systeem van prestatiebekostiging is die waarbij instellingen grote vrijheden krijgen ten aanzien van verschillende elementen. Het gaat hierbij om een (binnen grenzen) bestedings- en beleidsvrijheid, schaalvrijheid, vrijheid ten aanzien van aanwending van doelmatigheidswinsten en verwerving van additionele middelen.

De werkgroep heeft aandacht besteed aan de oprichting van intermediaire organisaties enerzijds en de bekostiging van instellingen door andere overheden (provincies en gemeenten) anderzijds. De werkgroep meent dat er aan intermediaire organisaties diverse voor- en nadelen verbonden zijn, maar dat vanuit het oogpunt van een doelmatige bekostiging de meerwaarde hiervan geenszins evident is. In een systeem van prestatiebekostiging is er geen reden een intermediaire organisatie de ruimte te geven om het subsidiebedrag op basis van andere criteria te herverdelen.

Aan een doeluitkering voor provincies of gemeenten is het bezwaar verbonden dat er op rijksniveau geen band bestaat tussen prestaties en toegekende middelen. Een versterking van deze band kan naar de mening van de werkgroep langs drie lijnen geschieden. Ten eerste kan binnen de systematiek van een doeluitkering door het Rijk met de provincies of gemeenten worden afgerekend op grond van het aantal en type geleverde prestaties. In de tweede plaats kan het Rijk instellingen rechtstreeks gaan bekostigen op grond van de geleverde prestaties. Ten derde kan de verantwoordelijkheid voor budget en beleid integraal overgaan naar gemeenten of provincies. De doeluitkering gaat daarbij op in het gemeente- of provinciefonds waardoor een afweging tussen terreinen van overheidszorg mogelijk wordt.

3. Naar een systeem van prestatiebekostiging

Beleidsdoelstellingen als uitgangspunt

Voor de inrichting en uiteindelijke vormgeving van een bekostigings-systematiek spelen de doelstellingen op het betreffende beleidsterrein een cruciale rol. Een eerste vraag die in dit verband moet worden beantwoord is welke doelstellingen van beleid worden nagestreefd en hoe deze, in onderlinge samenhang, operationeel (kunnen) worden gemaakt.

Vervolgens dient de vraag te worden beantwoord welke voorzieningen daartoe bekostigd dienen te worden, op welke wijze de bekostigings-systematiek kan bijdragen aan de doelmatige inzet van middelen en

welke prestatie-indicatoren als bekostigingsgrondslag kunnen dienen. Bij de keuze van de prestatie-indicator is het van belang rekening te houden met allerlei (neven)effecten die deze op kunnen roepen.

Produktmix

Veel instellingen brengen niet één produkt of prestatie voort maar verschillende. In een dergelijke situatie is er sprake van een zogenaamde produktmix. De werkgroep heeft diverse mogelijkheden verkend voor de wijze waarop met een produktmix dient te worden omgegaan.

De situatie kan zich voordoen dat de produktmix door een instelling geheel of gedeeltelijk kan worden gestuurd bijvoorbeeld door een selectief toelatingsbeleid en/of eigen indicatiestelling. Hierdoor kunnen verkeerde prikkels ontstaan wanneer de verschillende prestaties ook verschillend uitwerken in de bekostiging: instellingen gaan vooral die prestaties leveren waar ze, gegeven het bekostigingssysteem en de werkelijk te maken kosten, op overhouden. Om een dergelijke ondoelmatige handelwijze tegen te gaan kan bij de bekostiging worden uitgegaan van een normbedrag waaraan een normatieve produktmix ten grondslag ligt.

Kan een instelling de samenstelling van de produktmix niet zelf beïnvloeden dan kan eventueel een gedifferentieerde bekostiging worden gehanteerd waarbij aan de onderscheiden prestaties verschillende normbedragen worden toegekend.

Vaststelling van normbedragen

Normbedragen kunnen een vergoeding zijn voor personele, materiële en/of huisvestingsuitgaven van instellingen. De werkgroep pleit om redenen van doelmatigheid voor het zoveel mogelijk opnemen van deze drie kostencomponenten zodat een uniform (voor alle instellingen gelijk) all-in normbedrag per (type) prestatie resulteert. De normbedragen kunnen naar eigen inzicht door de instellingen worden aangewend en worden verdeeld over de produktiefactoren.

De werkgroep vindt het in principe ongewenst dat huisvestingsuitgaven op historische basis of op grond van daadwerkelijk gemaakte kosten worden vergoed. Dit belemmert dat instellingen worden aangemoedigd naar een goedkopere huisvesting om te zien. Daarbij moet bezien worden of er bij een mogelijke normering van de huisvestingsuitgaven wel reële alternatieven voor instellingen voor handen zijn en/of verhuisbewegingen naar "goedkope" gebouwen niet per saldo tot hogere uitgaven leiden.

Voor de bepaling van de hoogte van de normbedragen kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Allereerst is het in principe mogelijk om instellingen offertes te laten uitbrengen voor het leveren van de onderscheiden prestaties. Voorts is het mogelijk, hoewel niet eenvoudig, aan te sluiten bij een via onderzoek vastgestelde produktiefunctie (resp. kostenfunctie) van de voorziening. Tevens kan een indicatie voor de hoogte van de normbedragen worden verkregen door deze te ontlenen aan kostengegevens over een vergelijkbare activiteit maar die door de particuliere sector wordt verricht. Ten slotte kunnen

normbedragen worden ontleend aan de uitgaven per prestatie van een instelling met gemiddelde of beneden-gemiddelde kosten in de uitgangssituatie

Ten slotte kunnen normbedragen worden ontleend aan een relatief goedkope instelling dat wil zeggen een instelling met lager dan gemiddelde kosten per prestatie-eenheid. Hiervoor is wel een nadere analyse nodig van de geconstateerde kostenverschillen waarin onder meer de niet-beïnvloedbare kostencomponenten speciale aandacht verdienen alsmede de invloed van specifieke beleidsdoelstellingen op de kostenfunctie.

Uitgangspunt bij prestatiebekostiging is dat de normbedragen op instellingsniveau toereikend zijn om de gewenste prestaties met voldoende kwaliteit te leveren. Dit betekent dat de normbedragen periodiek dienen te worden geëvalueerd. Hierbij kunnen verschillende aspecten in beschouwing worden genomen zoals het functioneren van de instelling in de praktijk, de gehanteerde produktiemethoden, en de ingezette middelen. Verder kunnen eventuele, zich over een brede linie voordoende, structurele overschotten of tekorten een noodzakelijke actualisatie van de normbedragen signaleren.

Vouchers

In een aantal gevallen zal het mogelijk zijn de bekostigingssystematiek het karakter van een voucher te geven. Een zogenaamd vouchersysteem kan aansluiting bieden bij zowel de gedachte van prestatiebekostiging als bij keuzevrijheid voor de burger. Uitgangspunt van een vouchersysteem is dat het bij de voucher (letterlijk: waardebon) horende geldbedrag de gebruiker volgt en dat de gebruiker keuzevrijheid heeft ten aanzien van de vraag in welke deze de voorziening wil gebruiken. In zo'n systeem past niet het per instelling vastleggen van de toegestane capaciteit. Beoogd wordt dat instellingen de (gelden behorend bij de) ontvangen vouchers zodanig doelmatig inzetten dat ze onderling met elkaar concurreren op kwaliteit; een zekere marktwerking op het betreffende beleidsterrein is daarom geboden. Overigens kan een vouchersysteem aanzienlijke uitvoeringslasten met zich meebrengen, en zijn ook door de werkgroep mogelijke beheersbaarheidsproblemen aangestipt.

Kwaliteitsbeheersing in een systeem van prestatiebekostiging

Belangrijk element is de kwaliteit van de prestaties. Prestatiebekostiging draagt het gevaar in zich dat de kwaliteit van de prestaties of de voorziening wordt veronachtzaamd. Naar het oordeel van de werkgroep dient naast een bekostigingssysteem dat prikkelt tot doelmatigheid, een systeem van kwaliteitsbeheersing te bestaan dat de kwaliteit van de prestaties waarborgt en dat daar over kan rapporteren.

De werkgroep meent dat bij de vormgeving van een bekostigingssystematiek de keuzevrijheid voor de burger bijzondere aandacht verdient. Deze keuzevrijheid kan, bij voldoende marktwerking, al een kwali-

teitswaarborg inhouden omdat burgers bij de keuze van een instelling de kwaliteit van de voorziening zullen laten meewegen. Wel kan het ter (politieke) verantwoording in een dergelijke situatie gewenst zijn een kwaliteitsdocument op te stellen.

Indien keuzevrijheid van cliënten geen reële optie is dan dient via een andere weg getracht te worden de kwaliteit van de prestaties te waarborgen. Zo acht de werkgroep het stellen van minimumnormen aan de kwaliteit van een voorziening een begaanbare weg. Nadeel van deze benadering is wel dat de geleverde prestaties regelmatig moeten worden geïnspecteerd. Daar bovenop zou kunnen worden overgegaan tot certificering bij levering van prestaties die aan bepaalde goed gedefinieerde kwaliteitseisen voldoen.

Een andere mogelijkheid voor kwaliteitsborging is periodiek door externen uit te voeren onderzoek te laten doen naar de kwaliteit van de geleverde prestaties en daarover te rapporteren (conform bijvoorbeeld de visitatiecommissies in het hoger onderwijs) of instellingen zelf te laten rapporteren over de kwaliteit (bijvoorbeeld door middel van een kwaliteitsdocument).

Volumebeheersing in een systeem van prestatiebekostiging

Introductie van een systeem waarin instellingen louter op basis van prestaties worden bekostigd, kan betekenen dat een open-einde ontstaat. Daar waar sprake is van een vanuit de overheid opgelegde verplichting of gegarandeerd recht om aan een voorziening deel te nemen of gebruik te maken, is het niet mogelijk om het deelnamevolume te beheersen. In een dergelijk geval resulteert een open-einde regeling waarbij vanuit beheersbaarheidsoverwegingen hoge eisen moeten worden gesteld aan gebruikers- of deelnameramingen. In andere gevallen zijn er verschillende mogelijkheden om het volume te beheersen.

In de eerste plaats kan gegeven de hoogte van de normbedragen en de maximale subsidie-omvang worden bepaald hoeveel prestaties en van welk type zullen worden bekostigd. Daarbij is het denkbaar dat geleverde prestaties boven een bepaald plafond niet meer worden bekostigd. Het maximum aantal te leveren prestaties kan op instellingsniveau worden vastgelegd. Dit kan op gespannen voet staan met de gewenste keuzevrijheid van de burger.

Indien het aantal te leveren prestaties op instellingsniveau wordt vrijgelaten dan zal op macro-niveau het aantal prestaties moeten worden beheerst (vraagbeheersing). De werkgroep wil in dit verband wijzen op indicatie- en plaatsingscommissie die hierin een belangrijke rol kunnen vervullen en die eventueel vouchers kunnen afgeven.

Een tweede mogelijkheid is de subsidie-omvang aan een plafond te binden en het aantal prestaties dat kan worden geleverd vrij te laten. De normbedragen worden daarmee in de tijd gezien variabel. De hoogte van de normbedragen is het quotiënt van het beschikbare budget en de (te verwachten) prestaties. Deze benadering kan er toe leiden dat de uitgangspunten van de normbekostigingssystematiek, waarbij de

normbedragen aansluiten bij de voor een kwalitatief behoorlijke prestatie vereiste middelen, worden ondergraven. De normbedragen kunnen een onvoldoende vergoeding zijn voor de kosten die normaal voor de prestaties dienen te worden gemaakt. Wanneer in feite een verdeelsystematiek voor een vast budget ontstaat, zijn andere criteria aan te leggen voor de te hanteren parameters dan die gelden voor een systeem van prestatiebekostiging.

Ten derde kan het volume (beter) worden beheerst door de subsidie voor jaar t, te baseren op de prestaties geleverd in jaar t-1 in plaats van in jaar t. De voorspelbaarheid van de op korte termijn te voteren subsidies wordt daarmee vergroot. Meerjarig gezien levert dit geen budgettaire beheersing op.

Wanneer de bekostiging wordt gebaseerd op een raming van de te leveren prestaties, moeten met het oog op volumebeheersing aanvullende afspraken gemaakt worden over wat te doen bij onder- of overbezetting. Dergelijke afspraken kunnen door het gebruik van marges een aanzienlijke uitvoeringslast voorkomen.

Sturingsinformatie

Voor een systeem van prestatiebekostiging zijn prestatiegegevens nodig. Om een beeld te krijgen van het functioneren en de effectiviteit van een instelling geven zijn deze gegevens niet voldoende. Daarom verdient het aanbeveling een bekostigingssystematiek in te bedden in enigerlei systeem van planning en control.

4. Varianten en effecten per subsidieregeling

De werkgroep heeft van een negental subsidieregelingen de bestaande bekostigingssystematiek en de voornemens daaromtrent beoordeeld. Vanuit deze beoordeling heeft ze bekostigingsvarianten ontwikkeld die een bijdrage zouden kunnen leveren aan een meer doelmatige inzet van middelen.

Van de door de werkgroep ontwikkelde varianten, die vaak voortbouwen op voornemens van het betrokken departement, zijn de voor- en nadelen in beeld gebracht, alsmede mogelijk te verwachten gedragsreacties als gevolg van de gewijzigde bekostigingssystematiek. Het merendeel van de varianten houdt een (verdergaande) normering van de bekostiging in.

De initiële herverdeeleeffecten van de varianten die rechtstreeks uit een verandering van de bekostigingswijze voortvloeien, zijn waar mogelijk door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) berekend. Voor de Wet op de jeugdhulpverlening (WVC) en de Wet op de bejaardenoorden was het in verband met het ontbreken van de voor de berekening noodzakelijke gegevens niet mogelijk herverdelingseffecten door te rekenen.

De geanalyseerde wijzigingen in bekostigingssystemen leiden tot (soms aanzienlijke) initiële herverdeeleeffecten (zowel positief als negatief) en kunnen daarnaast een doelmatigheidswinst genereren. Positieve initiële herverdeeleeffecten kunnen door instellingen zelf worden

aangewend om bijvoorbeeld een kwaliteitsverbetering te realiseren. Negatieve herverdeeleffecten nopen daarentegen tot een grotere doelmatigheid voor de instellingen. De veranderingen in de bekostigingssystematiek zijn erop gericht de prikkels tot een doelmatige aanwending van middelen te versterken. Met de hieruit voortkomende doelmatigheidswinsten kan langs twee lijnen worden omgegaan. Ze kunnen worden benut voor een kwaliteitsverbetering of worden afgeroomd.

De varianten zijn erop gericht de doelmatigheid te vergroten, zodat de werkgroep verwacht dat bij een gelijk prestatievolume besparingen zullen kunnen worden gerealiseerd. Voor de ontwikkeling van realistische besparingsvarianten is nader onderzoek nodig. Ter illustratie van de orde van grootte van denkbare bruto besparingen heeft de werkgroep de volgende aanpak gevolgd.

Bij elke variant waarvoor het IOO de initiële herverdelingseffecten heeft berekend, is ook becijferd welke bruto besparing zou resulteren wanneer voor de normvergoeding per prestatie-eenheid een zodanig bedrag zou worden gekozen dat 25 procent van de instellingen daar de feitelijke uitgaven in de uitgangssituatie al mee kunnen betalen, terwijl door 75 procent van de instellingen ten opzichte van de uitgangssituatie besparingen zouden moeten worden gevonden om aan die norm te voldoen. Deze "1/4-3/4-regel" genereert voor de cijfermatige onderzochte varianten bruto besparingen die variëren tussen 0 procent en 10 procent; bij het merendeel ligt de bruto besparing rond de zeven procent.

Hierna zal per onderzochte regeling globaal worden aangegeven in welke richting de bekostigingsvarianten door de werkgroep zijn gezocht.

Subsidieregeling kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten

Voor deze regeling heeft de werkgroep de effecten verkend van een variant waarin internaten worden bekostigd op basis van een uniform normbedrag per pupil. Dit normbedrag is een vergoeding voor de personele, materiële en huisvestingsuitgaven. Daarnaast ziet de werkgroep mogelijkheden de bekostiging het karakter van een voucher te geven.

Wet op de jeugdhulpverlening (WVC) en Wet op de bejaardenoorden

Voor uitvoering van de Wet op de jeugdhulpverlening en de Wet op de bejaardenoorden ontvangen de provincies en de grootstedelijke gebieden een doeluitkering. Met een doeluitkering is naar het oordeel van de werkgroep een doelmatige inzet van middelen niet zonder meer gewaarborgd.

Naar het oordeel van de werkgroep is een meer doelmatige inzet van middelen gebaat bij een recentralisatie, (verdere) decentralisatie van deze terreinen van overheidszorg of bij een wijziging binnen de structuur van een doeluitkering. Een recentralisatie zou betekenen dat het rijk instellingen zo veel mogelijk naar rato van het aantal

bejaarden (evt. gedifferentieerd naar zorgzwaarte) gaat bekostigen. Een verdere decentralisatie zou kunnen inhouden dat de doeluitkeringen opgaan in het provincie- of gemeentefonds. Een wijziging die binnen de systematiek van een doeluitkering is dat het Rijk met de andere overheden gaat afrekenen op grond van het aantal en type prestaties dat is geleverd. Verder ziet de werkgroep voor beide regelingen mogelijkheden om een soort van vouchersysteem op te zetten.

Bij de Wet op de bejaardenoorden heeft de werkgroep eveneens de mogelijkheden verkend om binnen de bestaande bekostigingssystematiek een meer doelmatige inzet van middelen te bewerkstelligen. Het gaat daarbij om een wijziging van de reserveringsfaciliteit en een versterking van de relatie tussen eigen bijdrage en specifieke uitkering.

Subsidieregeling bejaardenoorden met een bijzondere functie

Voor deze regeling heeft de werkgroep de effecten verkend van varianten waarin instellingen worden bekostigd op basis van een normbedrag per bejaarde (evt. gedifferentieerd naar zorgzwaarte). Daarmee wordt de hoogte van de normbedragen niet langer capaciteitsafhankelijk. Ook voor deze regeling ziet de werkgroep mogelijkheden de bekostiging het karakter van een voucher te geven.

Basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Voor zowel het basis onderwijs als het voortgezet onderwijs heeft de werkgroep varianten ontwikkeld die een verdergaande normering van de personele, materiële en huisvestingsuitgaven, alsmede een eliminering van vaste voeten in bekostigingsformules betekenen. Daarbij is om de bereikbaarheid van het onderwijs te waarborgen, en dat is één van de beleidsdoelstellingen, een variant uitgewerkt waarin de normbedragen per leerling afhankelijk zijn van de leerlingdichtheid van de gemeente waarin de betreffende school staat.

Deze varianten lopen deels parallel aan de "Gezamenlijke richtinggevende uitspraken" tussen vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van O&W over de bekostigingswijze van het basis en voortgezet onderwijs.

Financieringsregeling rechtsbijstand

Voor de rechtsbijstandvoorziening heeft de werkgroep varianten ontwikkeld voor de bekostiging van de stichtingen en raden voor de rechtsbijstand. Daarin ontvangen stichtingen voor de rechtsbijstand een normbedrag per spreekuur en raden een normbedrag per toevoegingsaanvraag. Verder is voor de stichtingen een bonus-malus systematiek uitgewerkt ter beheersing van het aantal toevoegingsaanvragen. Daarnaast is om doelmatigheids- en beheersbaarheidsredenen een variant uitgewerkt waarin toevoegingsaanvragen uitsluitend door stichtingen voor de rechtsbijstand kunnen worden ingediend en niet langer door de advocatuur.

Reclassering

Aansluitend bij de nieuwe structuur van de reclassering heeft de werkgroep een variant ontwikkeld waarin reclasseringsinstellingen worden bekostigd op basis van verschillende typen produkten (contracten). Bij elk type produkt of prestatie hoort een normbedrag dat een vergoeding is de personele, materiële en huisvestingsuitgaven. Deze variant loopt parallel aan de voornemens van Justitie op dit punt.

Besluit subsidiëring voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen

De werkgroep heeft een variant ontwikkeld, die aansluit bij de huidige bekostigingssystematiek, waarin instellingen voor voogdij- en gezinsvoogdij een totaalbedrag per pupil ontvangen. Dit bedrag is ter bestrijding van de personele, materiële en huisvestingsuitgaven van deze instellingen.

INHOUDSOPGAVE

<u>Samenvatting</u>	iii
---------------------	-----

Deel I: Inleiding

1.	Algemeen	1
2.	Doel van het onderzoek	2
3.	Aanpak van het onderzoek	3
4.	Selectie van subsidieregelingen	5

Deel II: Beoordelingskader

1.	Ontwikkelingen in bekostigingssystemen	7
2.	Doelmatigheidsprikkels in bekostigingssystemen	9
2.1	Beleidsdoelstellingen en doelmatigheid	9
2.2	Bekostigingssystemen en prestatiemeting	10
2.3	Eliminering van vaste voeten	13
2.4	Grotere vrijheden voor instellingen	15
2.5	Intermediaire organisaties en andere overheden	18
3.	Naar een systeem van prestatiebekostiging	23
3.1	Welke beleidsdoelstellingen en prestaties?	23
3.2	Wat te doen bij een produktmix?	23
3.3	Hoe kunnen normbedragen worden vastgesteld?	25
3.4	Vouchers: een reëel alternatief?	27
3.5	Hoe een overgangstraject vorm te geven?	29
3.6	Hoe de kwaliteit van de prestaties te beheersen?	30
3.7	Hoe het volume te beheersen?	31
3.8	Welke sturingsinformatie is nodig?	32

Deel III: Beschouwingen per subsidieregeling

1.	Vooraf	35
1.1	Aanpak per regeling	35
1.2	Besparingsmogelijkheden	35
2.	Subsidieregeling kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten	37
2.1	Beschrijving van het beleidsterrein	37
2.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	37
2.3	Beoordeling	38
2.4	Varianten en effecten	39
2.5	Aanpassingsmogelijkheden voor internaten	40

3.	Wet op de jeugdhulpverlening	41
3.1	Beschrijving van het beleidsterrein	41
3.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	42
3.3	Beoordeling	43
3.4	Varianten en effecten	44
4.	Wet op de bejaardenoorden	49
4.1	Beschrijving van het beleidsterrein	49
4.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	49
4.3	Beoordeling	51
4.4	Varianten en effecten	53
4.5	Lopende ontwikkelingen	57
5.	Subsidieregeling bejaardenoorden met een bijzondere functie	59
5.1	Beschrijving van het beleidsterrein	59
5.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	59
5.3	Beoordeling	60
5.4	Varianten en effecten	61
5.5	Aanpassingsmogelijkheden voor instellingen	64
6.	Basisonderwijs	65
6.1	Beschrijving van het beleidsterrein	65
6.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	65
6.3	Beoordeling	67
6.4	Varianten en effecten	68
6.5	Aanpassingsmogelijkheden voor scholen	72
7.	Voortgezet onderwijs	73
7.1	Beschrijving van het beleidsterrein	73
7.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	73
7.3	Beoordeling	74
7.4	Varianten en effecten	76
7.5	Aanpassingsmogelijkheden voor scholen	78
8.	Financieringsregeling rechtsbijstand	81
8.1	Beschrijving van het beleidsterrein	81
8.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	81
8.3	Beoordeling	83
8.4	Varianten en effecten	84
9.	Reclassering	87
9.1	Beschrijving van het beleidsterrein	87
9.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	88
9.3	Beoordeling	89
9.4	Varianten en effecten	90

10.	Besluit subsidiëring voogdij- en gezinsvoogdij- instellingen	93
10.1	Beschrijving van het beleidsterrein	93
10.2	Beschrijving van de bekostigingssystematiek	94
10.3	Beoordeling	95
10.4	Varianten en effecten	96

DEEL IV: Bijlagen

1.	Taakopdracht Miljoenennota 1994	99
2.	Samenstelling van de werkgroep	100
3.	Enige aanvullende informatie	101
4.	Analyses IOO bekostigingsvarianten	105

DEEL I: INLEIDING

1. Algemeen

Het streven naar doelmatigheid in de publieke sector wordt bemoeilijkt door de veelheid van nagestreefde doelen, de vaak gebrekkige operationalisering van die doelen en meestal ook door het ontbreken van concurrentie.

Derhalve zijn mechanismen nodig die de doelmatigheid in de publieke sector kunnen versterken. Daarbij zijn aan de orde de verdeling van verantwoordelijkheden, de organisatiestructuur, de toedeling van middelen enz., alle uitmondend in positieve en negatieve prikkels die door de verschillende actoren worden ondervonden en die bepalend zijn voor prestaties en uitgaven.

In de Verenigde Staten is onder het motto "Reinventing Government" een grote verandering van het overheidsapparaat in gang gezet. Het doel is een overheid te maken die beter werkt, minder kost en mensen (klanten en personeel) voorop stelt. Iedere overheidsinstelling moet controleerbare doelstellingen overeenkomen en publiceren, iedere overheidswerknemer wordt regelmatig beoordeeld door zijn klanten en door zijn ondergeschikten, en deze beoordelingen spelen een rol in het verruimde personeelsbeleid. De manier waarop de overheid haar taken verricht moet corresponderen met de beste methoden die in het bedrijfsleven beschikbaar zijn in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid, met als hoofddoelstelling tevreden klanten. Om dit te verzekeren wordt een aantal overheidsinstellingen blootgesteld aan concurrentie.

Ook elders is een herbezinning gaande. In Nederland wordt geëxperimenteerd met agentschappen, wordt de uitvoering van de sociale zekerheid anders ingericht, worden ondoelmatige financiële scheidslijnen ter discussie gesteld. Op veel terreinen treedt een verzakelijking op in de relatie tussen de overheid en de door haar ingestelde en/of gefinancierde organen en instellingen. Daarbij is soms ook sprake van contracten en produktie-afspraken.

De taakopdracht van de werkgroep is beperkt tot een onderzoek naar de doelmatigheid van exploitatiesubsidies. Daardoor gaat de aandacht primair uit naar de relatie tussen overheid en gesubsidieerde instellingen, en dan met name naar de bekostigingssystematiek die in die relatie wordt gehanteerd. Dit is zeker niet het minst belangrijke element in zo een relatie, maar het is goed in gedachten te houden dat het toch slechts één element is uit een vaak complex geheel. De doelmatigheid of ondoelmatigheid van een bekostigingssystematiek hangt direct samen met andere, financiële en niet-financiële, elementen uit de relatie tussen subsidiënt en gesubsidieerde. Dergelijke elementen worden waar nodig dan ook in de beschouwingen betrokken.

Op tal van terreinen worden pogingen ondernomen bekostigingssystemen zodanig in te richten dat deze de doelmatigheid bevorderen. Zo worden op een breed front systemen van inputbekostiging waarbij produktiefactoren worden gesubsidieerd, vervangen door bekostigingssystemen die aangrijpen bij de geleverde prestaties en waarin instellingen meer vrijheid krijgen om de middelen naar eigen inzicht aan te wenden.

Neem het voorbeeld van de bureaus voor rechtshulp. De in het verleden gehanteerde bekostigingssystematiek voor de bureaus voor rechtshulp kan worden getypeerd als bekostiging van produktiefactoren of inputbekostiging. De toewijzing van de personele middelen vond plaats op basis van in het verleden aan de bureaus toegewezen formatieplaatsen. Verder kregen de bureaus de werkelijke huisvestingskosten vergoed en waren de vergoedingen voor materiële uitgaven grotendeels gebaseerd op de omvang van de personeelsformatie.

Justitie zal bij een nieuw in te voeren prestatiebekostigingssystematiek de verdeling van de personeelsformatie over de instellingen in belangrijke mate baseren op het aantal zaken dat door de verschillende instellingen jaarlijks wordt verwerkt.

Een van de consequenties van de hier geschetste tendens, en een logische pendant daarvan, is dat de bekostigde instellingen zich een meer prestatiegerichte cultuur eigen zullen maken. Tegelijkertijd krijgen instellingen grotere vrijheden voor de besteding van de ontvangen bedragen, de inrichting van het produktieproces en in sommige gevallen de schaalgrootte. Hoofdargument voor deze "autonomie" en (financiële) verantwoordelijkheid is dat instellingen niet alleen geprikkeld worden maar ook de ruimte krijgen om een zo doelmatig mogelijke aanwending van middelen na te streven. De overheid bemoeit zich niet langer en detail met de inrichting van het produktieproces van de individuele gesubsidieerde instelling. Wel worden instellingen aangesproken op kwaliteit en kwantiteit van de prestaties.

2. Doel van het onderzoek

De heroverwegingswerkgroep "Rationalisering van systematiek voor exploitatiesubsidies aan rechtspersonen" heeft met dit rapport een tweeledige doelstelling voor ogen die voortvloeit uit de in de Miljoenennota 1994 verwoorde taakopdracht.

In de eerste plaats wil de werkgroep bestaande ideeën over bekostigingssystemen ordenen, en een breder toepasbaar kader aanreiken voor de beoordeling van en bezinning op bestaande of voorgenomen bekostigingssystemen. De werkgroep hoopt dat het rapport een voorbeeldfunctie zal vervullen en suggesties aanreikt ook voor andere dan de in dit rapport onderzochte terreinen van overheidszorg.

Ten tweede is door de werkgroep gezien welke (verdere) mogelijkheden er bestaan voor de versterking van doelmatigheidsprikkels in bestaande bekostigingssystemen en tot welke effecten dit zal kunnen leiden. De werkgroep heeft daartoe een negental subsidieregelingen geselecteerd waarvan de bekostigingssystematiek nader wordt beschouwd. De selectiecriteria die de werkgroep heeft gehanteerd zijn ingegeven door pragmatische overwegingen waarbij de bekostiging van meerdere vergelijkbare instellingen voorop stond. Dat wil overigens niet zeggen dat onderzoek naar de bekostiging van één enkele instelling niet interessant zou zijn. De werkgroep hoopt dat het algemeen beoordelingskader aanknopingspunten kan bieden voor een rijksbrede bezinning op de inrichting van bekostigingssystemen. Deze dient niet beperkt te blijven tot de negen geselecteerde regelingen noch tot louter de subsidierelaties. De werkgroep gaat in dit rapport niet in op de vraag of subsidiëring voor de realisering van beleidsdoelstellingen het meest geëigende instrument is.

De bestudeerde bekostigingsvarianten vloeien zoveel als mogelijk voort uit het eerder genoemde algemeen kader. Aan de hand hiervan wordt een aantal opties voor de rationalisering van bekostigingssystemen besproken. Naast het feit dat de bekostigingssystemen doelmatigheidsprikkels dienen te bevatten, is bij de ontwikkeling van varianten ook aandacht besteed aan andere criteria zoals eenvoud, inzichtelijkheid en kwaliteitsborging. Een belangrijke impuls voor doelmatigheid kan ontstaan wanneer varianten zo veel mogelijk gelegenheid bieden voor deregulering en vermindering van de overheidsbemoeienis met het productieproces (inclusief beslissingen over de productiecapaciteit) van de bekostigde instellingen.

3. Aanpak van het onderzoek

De werkgroep heeft voor dit heroverwegingsonderzoek de volgende aanpak gevolgd.

Allereerst heeft de werkgroep een analytisch kader ontwikkeld voor rationalisering van bekostigingssystemen en een aantal daarmee samenhangende aspecten. Dit kader zal in deel II van dit rapport worden geschetst.

In aansluiting daarop heeft de werkgroep, voor een negental subsidieregelingen, de bestaande bekostigingssystematiek en eventueel voorgenomen wijzigingen daarin beoordeeld. Daarbij worden de desbetreffende uitgangspunten van het algemeen kader in acht genomen alsmede de specifieke kenmerken (w.o. de beleidsdoelstellingen) van de bij de subsidieregelingen behorende beleidsterreinen. In het licht van deze beoordeling worden door de werkgroep per subsidieregeling rationaliseringsvarianten voor de bestaande of voorgenomen bekostigingssystemen ter tafel gebracht die een impuls voor de doelmatigheid kunnen betekenen. Hiervan worden, voor zover de tijd die de werkgroep voor

het onderzoek beschikbaar was het toeliet, de voor- en nadelen in beeld gebracht, de mogelijk te verwachten gedragsreacties als gevolg van de gewijzigde bekostigingssystematiek, en indien relevant bij welke elementen nader onderzoek noodzakelijk is. De werkgroep doet hiervan in deel III verslag. Op grond hiervan zal een uitdieping door de desbetreffende departementen moeten plaatsvinden.

De werkgroep presenteert voor de onderzochte regelingen geen gekwantificeerde besparingsvarianten. De analyse van de negen geselecteerde regelingen dient om ideeën over doelmatige bekostiging te toetsen aan praktijkvoorbeelden. Daarbij wordt ingegaan op concrete oplossingen voor concrete problemen, die zich ook bij de niet onderzochte regelingen zullen voordoen. Voor een onderbouwde kwantitatieve uitspraak over de te behalen doelmatigheidswinsten is dit onderzoek niet toereikend. Bij een budgettair neutrale overgang van de ene naar een andere bekostigingssystematiek treden initiële herverdeeleffecten op tussen de bekostigde instellingen in één regeling. Deze herverdeeleffecten zijn indicatief voor bestaande kosten- of uitgavenverschillen per prestatie. Voorzover zij niet hun oorsprong vinden in specifieke onveranderbare omstandigheden van de individuele instellingen of samenhangen met specifieke doelstellingen, kunnen zij tevens illustratief zijn voor potentiële bruto besparingen.

In deel III wordt een indicatie gegeven van de bruto besparingen die zouden kunnen resulteren. Daartoe is voor de cijfermatig geanalyseerde regelingen een (procentueel) kengetal berekend, waarvan wordt aangegeven in welke range het ligt voor de onderzochte regelingen. Uitgangspunt voor de berekening van het kengetal per regeling is de (procentuele) bruto besparing indien instellingen zouden worden bekostigd op basis van een normbedrag dat is ontleend aan de doelmatigheid (kosten of (subsidie-)uitgaven per prestatie-eenheid) van die instelling die op het punt zit waar 25 procent van het aantal instellingen doelmatiger (goedkoper) is en 75 procent minder doelmatig (duurder) is dan de bewuste instelling. De premisse is daarbij dat bij deze instelling daadwerkelijk sprake is van een bovengemiddelde doelmatigheid. Een diepgravender onderzoek zou moeten uitwijzen of dat inderdaad het geval is. Voor de instelling niet-beïnvloedbare kostencomponenten alsmede uit specifieke beleidsdoelstellingen voortvloeiende kostenverschillen, moeten daarbij worden geïdentificeerd. Overigens zijn de geconstateerde kosten- of uitgavenverschillen tussen instellingen vaak mede een gevolg van de gehanteerde bekostigingssystematiek.

De initiële herverdeeleffecten van de varianten die rechtstreeks uit een verandering van de bekostigingswijze voortvloeien zijn, in opdracht van de werkgroep, door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) berekend. Voor enkele subsidieregelingen was het in verband met het ontbreken van de voor de berekening noodzakelijke gegevens niet mogelijk herverdelingseffecten door te rekenen. De berekende herverdeeleffecten hebben betrekking op de jaren 1991, 1992

of 1993. Dit betekent dat bij enkele regelingen geen rekening kan worden gehouden met reeds afgesproken of ingezet beleid.

In de bijlage zijn per subsidieregeling de belangrijkste bevindingen en de bijbehorende technische specificaties opgenomen. Overigens hebben de IOO-analyses in het kader van dit onderzoek een partieel karakter. Zij brengen alleen de initiële bruto herverdeeleeffecten en niet de mogelijke gedragsreacties in beeld.

4. Selectie van de subsidieregelingen

Het HO-onderzoek neemt subsidie-uitgaven van het Rijk aan rechtspersonen in beschouwing. De beperking tot subsidie-uitgaven vloeit voort uit de taakopdracht van de werkgroep waarin over rationalisering van de systematiek voor exploitatiesubsidies en subsidiesystematieken wordt gesproken (zie bijlage III). Dit neemt overigens niet weg dat de bevindingen van dit heroverwegingsonderzoek ook voor de bekostiging van andere (clusters van) instellingen in de kwartaire sector kunnen worden benut.

De selectie van de subsidieregelingen of daaraan verwante uitgaven die in het onderzoek worden betrokken, heeft plaats gehad aan de hand van een viertal criteria. Deze criteria zijn mede door pragmatische overwegingen ingegeven. Het gaat om de volgende selectiecriteria:

- a. Het budgettaire beslag voor 1994 moet groter zijn dan 25 miljoen gulden.
- b. Het onderzoek betreft zogenaamde producentensubsidies, dat wil zeggen subsidies die worden verstrekt aan de producent van een gesubsidieerde voorziening. Het gaat daarbij om de bekostiging van meer dan één instelling.
- c. De instellingen moeten deel uit maken van de kwartaire sector, dat wil zeggen overwegend van overheidsbekostiging afhankelijk zijn.
- d. De factoren die bepalend zijn voor de omvang van de subsidie per instelling (verder te noemen de "bekostigingsgrondslag") moeten zijn vastgelegd in een rijksregeling.

Niet noodzakelijk is dat de subsidie rechtstreeks door het Rijk aan de instellingen wordt verstrekt. Dit kan ook geschieden door gemeenten of provincies op basis van een doeluitkering.

De criteria zijn toegepast op het door Financiën opgestelde subsidie-overzicht¹. Hoewel de wettelijke uitgaven voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs in het subsidie-overzicht niet voorkomen, omdat deze niet voldoen aan de daarin gehanteerde subsidiedefinitie, zijn deze toch in het onderzoek betrokken. Zij voldoen voor wat betreft

¹ Subsidie-overzicht bij de rapportage geïntegreerd subsidiebeleid, Ministerie van Financiën, mei 1993.

het bijzonder onderwijs wel aan de subsidie definitie van de Algemene Wet Bestuursrecht en zijn om die reden in dit heroverwegingsonderzoek onderzocht. Gezien de verwevenheid van de bekostigingssystematiek voor het bijzonder en openbaar onderwijs, zijn ook de uitgaven van het openbaar onderwijs in dit onderzoek betrokken.

Een eerste selectie op basis van deze criteria heeft geleid tot zo'n 15 regelingen waarvan de mogelijkheden tot rationalisering van de bekostigingssystematiek concreet zouden kunnen worden gezien. Deze regelingen liggen op het terrein van onderwijs, justitie en de zorgsector.

Om het onderzoek uitvoerbaar te houden heeft de werkgroep besloten om uit deze regelingen een nadere selectie te maken. De werkgroep heeft in het licht van de door de departementen over de regelingen aangeleverde informatie besloten de hierna volgende negen regelingen in het onderzoek te betrekken. In tabel 1 wordt per regeling aangegeven welke uitgaven met de subsidieregeling zijn gemoeid in 1993 en welke bedragen zijn opgenomen in de begroting 1994 en in de meerjarenramingen tot en met 1998 (bedragen in miljoenen guldens).

Tabel 1

		1993	1994	1995	1996	1997	1998
Justitie							
1.	Financieringsregeling Bureaus voor rechtshulp 1990 (incl. bijdragen aan raden en incl. asielzoekers)	76	68	68	68	68	68
2.	Wet op de jeugdhulpverlening; Besluit subsidiëring voogdij- en gezinsvoogdij instellingen	78	79	84	84	84	84
3.	Reclasseringsregeling 1986	123	121	122	122	122	122
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur							
4.	Wet op de bejaardenoorden; doeluitkering	3019	2942	2918	2891	2891	2891
5.	Wet op de jeugdhulpverlening; doeluitkering	821	818	805	797	789	781
	Wet op de jeugdhulpverlening; Besluit tijdelijke regeling bekostiging jeugdhulpverlening	95	87	91	91	91	91
6.	Wet op de bejaardenoorden; Subsidieregeling bejaardenoorden met een bijzondere functie	139	134	133	132	132	132
7.	Subsidieregeling kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten	74	60	60	60	60	64
Onderwijs en Wetenschappen							
8.	Basisonderwijs	6342	6375	6432	6721	6716	6793
9.	Voortgezet onderwijs	5786	5927	5988	6013	6012	6022

Bron: begrotingen 1994

DEEL II: BEOORDELINGSKADER

1. ONTWIKKELINGEN IN BEKOSTIGINGSSYSTEMEN

Op het terrein van bekostigingssystemen kan een aantal ontwikkelingslijnen worden onderkend die gericht zijn op een (verdere) rationalisering van bestaande bekostigingssystemen.

Een eerste ontwikkelingslijn is dat op verschillende terreinen van overheidszorg de mogelijkheden worden bezien en aangegrepen om de bekostigingsgrondslag - dat wil zeggen de factoren die bepalend zijn voor de omvang van de subsidie per instelling - zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij goede en hanteerbare prestatie-indicatoren gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. Deze ontwikkeling behelst in het algemeen een overstap van input- of exploitatiebekostiging (de subsidiëring van produktiefactoren), naar bekostiging van prestatie-eenheden of een zo goed mogelijke benadering daarvan en een daaraan verbonden uniform subsidiebedrag per eenheid prestatie.

Een tweede ontwikkelingslijn is die van globalisering van de bekostigingsgrondslag. Bij de vaststelling van de hoogte van het subsidiebedrag per instelling wordt veelal om redenen van doelmatigheid afgezien van allerlei differentiaties tussen gelijksoortige instellingen met betrekking tot bijvoorbeeld de huisvestingssituatie en lokale produktie-omstandigheden. Hier hangt de tendens om bekostigingssystemen zo eenvoudig mogelijk vorm te geven mee samen.

In het basisonderwijs is sinds 1 augustus 1985 voor de materiële exploitatie-uitgaven een normatief bekostigingssysteem van kracht, het Londo-stelsel. De subsidie wordt gebaseerd op de vergoedingen van drie groepen programma's van eisen (pve's). Het totaalbedrag aan normvergoedingen kan door een school vrij voor materiële uitgaven worden aangewend.

Elk pve bevat de voor een voorziening noodzakelijk geachte vergoeding en de wijze waarop deze wordt berekend. De pve's in Londo-stelsel zijn zeer gedetailleerd in de beschrijving van de activiteiten waarvoor de vergoeding wordt verleend. Belangrijke indicatoren in het stelsel zijn het aantal leerlingen en de vloeroppervlakte van de school; meer specifiek zijn het aantal vierkante meters dak, hellend dak, gevelopeningen etc..

Het ministerie van O&W heeft het voorstel aanhangig gemaakt het Londo-stelsel te vereenvoudigen met name door een vermindering van het aantal indicatoren.

De geschetste ontwikkelingen zijn veelal bedoeld om bekostigingssystemen zodanig in te richten dat deze prikkels bevatten die de doelmatigheid van de besteding van overheidsgelden kunnen bevorderen. In hoofdstuk twee zal de werkgroep uitgebreid ingaan op doelmatig-

heidsprikkels in bekostigingssystemen. Hoofdstuk drie besteedt aandacht aan de wijze waarop een bekostigingssysteem kan worden ingericht.

2. DOELMATIGHEIDSPRIKKELS IN BEKOSTIGINGSSYSTEMEN

2.1 Beleidsdoelstellingen en doelmatigheid

Op verschillende wijzen kunnen in bekostigingssystemen doelmatigheidsprikkels worden ingebouwd. Alvorens daarop wordt ingegaan zal in deze paragraaf worden aangegeven wat de werkgroep onder het begrip doelmatigheid verstaat en zal de rol van beleidsdoelstellingen bij de ontwikkeling en inrichting van bekostigingssystemen worden besproken.

Voor de inrichting en uiteindelijke vormgeving van een bekostigingssystematiek spelen de doelstellingen op het betreffende beleidsterrein een cruciale rol. Een eerste vraag die in dit verband moet worden beantwoord is welke doelstellingen van beleid worden nagestreefd en hoe deze, in onderlinge samenhang, operationeel (kunnen) worden gemaakt. Deze doelen kunnen per beleidsterrein verschillen.

Vervolgens rijst de vraag welke bekostigingssystematiek het beste aansluit bij deze doelstellingen en tevens prikkels tot doelmatigheid bevat.

In artikel 23 van de Grondwet is het recht op vrijheid en deugdelijkheid van onderwijs in een genoegzaam aantal scholen neergelegd. Dit houdt in dat een bekostigingssysteem voor het basisonderwijs niet alleen prikkels moet bevatten voor kosten-efficiënte prestaties maar dat dit tevens voldoende waarborgen voor de bereikbaarheid van het onderwijs dient te bieden. Daar waar de voor het beleidsterrein geformuleerde doelstellingen in voorkomende gevallen een kleine schaal wenselijk maken, dient de bekostigingswijze daar de ruimte voor te bieden.

De doelmatigheid heeft betrekking op de verhouding tussen de ingezette middelen (personeel, materieel en huisvesting) en de daarmee geleverde prestaties. Ondoelmatigheid leidt tot hogere produktiekosten per eenheid prestatie dan de minimaal noodzakelijke. Doelmatigheidsprikkels in bekostigingssystemen dienen er toe bij te dragen dat met gegeven middelen meer prestaties worden geleverd, of dat voor gegeven prestaties minder middelen nodig zijn.

Naar het begrip doelmatigheid kan vanuit twee verschillende gezichtspunten worden gekeken. Bezien vanuit het Rijk gaat het om een doelmatige aanwending van rijksmiddelen. Bezien vanuit de instelling gaat het om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen een instelling. De insteek van een rationalisering van bekostigingssystemen is die van een doelmatige aanwending van rijksmiddelen, waarbij dient te worden bedacht dat deze veelal gediend zal zijn met een doelmatige inzet van middelen binnen een instelling (zie daarvoor paragraaf 2.4).

2.2 Bekostigingssystemen en prestatiemeting

In de vorige paragraaf is naar voren gebracht dat de hoofd- en neven-doelen van het beleid als uitgangspunt dienen te worden genomen bij de vormgeving van een bekostigingssystematiek. Vervolgens is de vraag aan de orde welke bekostigingswijze gegeven deze doelstellingen en een aantal andere voorwaarden (doelmatigheid, eenvoud etc.) de meest geschikte is. Daartoe worden eerst de verschillende typen bekostiging en de bijbehorende voor- en nadelen geschetst. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen zuivere input- en zuivere prestatiebekostiging. Ze vormen de uitersten van een glijdende schaal waarin ook mengvormen van beide voorkomen. In de praktijk kan een ontwikkelingslijn worden geconstateerd van input- naar prestatiebekostiging.

Inputbekostiging

In een systeem van zuivere inputbekostiging worden de kosten van produktiefactoren vergoed. De bekostigde instellingen lopen geen financieel risico, maar hebben ook geen enkele bestedingsvrijheid. Ze worden niet geprikkeld naar een meer doelmatige inzet van middelen om te zien omdat alle gemaakte kosten worden vergoed. Aangezien de bekostiging niet gerelateerd is aan de geleverde prestaties is er in een systeem van inputbekostiging veel regelgeving noodzakelijk om de bestedingsrichting van de middelen voor te schrijven.

Prestatiebekostiging

In een systeem van zuivere prestatiebekostiging ontvangen instellingen een vergoeding die rechtstreeks is gekoppeld aan de door deze instellingen geleverde of te leveren prestaties. Het bedrag wordt als een lump-sum ter beschikking gesteld. Dat wil zeggen dat instellingen de produktiemiddelen naar eigen inzicht mogen inzetten. Het toekennen van een vast bedrag aan instellingen heeft tot gevolg dat de financiële risico's die zijn verbonden aan het realiseren van een bepaald kwantitatief en kwalitatief voorzieningenniveau berusten bij de instellingen.

In de literatuur¹ worden enkele algemene voorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan voor een werkbaar systeem van prestatiebekostiging. Concreet gaat het daarbij om:

- de doelstellingen dienen voldoende helder te zijn;
- de doelstellingen dienen zich in voldoende mate in prestatie-maatstaven te laten vatten;
- de prestaties moeten goed meetbaar zijn en normeerbaar zijn;
- de prestaties die de instellingen realiseren dienen door hen in voldoende mate maakbaar en beheersbaar te zijn;

¹ Zie onder meer: Rendementsbekostiging in het voortgezet onderwijs, panacee voor alle kwalen?, P.H.J. Vrancken, J. van der Bij en E.A. van Noort, Openbare Uitgaven, 1993/2.

- de kostenstructuur van de bekostigde instelling moet aansluiten bij een systeem van prestatiebekostiging; de kostenstructuur mag niet gedomineerd worden door niet door de instellingen te beïnvloeden kosten;
- prestatie-indicatoren dienen over een langere periode meetbaar te zijn, steeds hetzelfde te meten en exclusief te zijn teneinde dubbeltellingen te vermijden.

Meting en waardering van prestaties van publieke instellingen vormen een klassiek probleem van de openbare financiën. Het meetprobleem hangt samen met het feit dat het produkt, veelal een vorm van dienstverlening, vaak moeilijk te definiëren is. Het waarderingsprobleem ontstaat door de afwezigheid van een marktmechanisme, waardoor de waardering niet tot uiting kan komen in een marktprijs. Op de waardering van overheidsprestaties en de daarmee samenhangende samenstelling van normbedragen komt de werkgroep in paragraaf 3.3 terug.

Instellingen worden idealiter bekostigd naar de mate waarin zij de overeengekomen beleidsdoelstellingen weten te realiseren. Een directe meting hiervan kan geschieden door middel van een effect-indicator die als bekostigingsgrondslag kan dienen.

In het onderwijs kunnen, bij wijze van voorbeeld, voor een directe meting de volgende effect-indicatoren worden gekozen: tevredenheidsscores leerlingen en/of ouders, doorstroming naar een arbeidsplaats en bereikte kennis- en vaardigheidsniveau.

Bekostiging op basis van effect-indicatoren sluit nauw aan bij de doelstelling van de regeling en de oogmerken van de subsidiegever. Belangrijk nadeel van een dergelijke systematiek kan zijn dat door de subsidie-ontvanger/instelling niet beïnvloedbare omgevingsfactoren een grote en niet altijd voorspelbare invloed kunnen hebben op de effecten, en dat deze factoren niet overal en altijd in dezelfde mate spelen. Willekeur en ongewenste allocatie kunnen het gevolg zijn. Daarnaast is het de vraag of effect-indicatoren op een voor de bekostiging bruikbare wijze te operationaliseren zijn.

In het voortgezet onderwijs zijn discussies gevoerd over rendementsbekostiging. Rendementsbekostiging wordt onder meer bepleit om de omvang van de voortijdige, ongediplomeerde uitval tegen te gaan.

Een belangrijk bezwaar van rendementsbekostiging is dat scholen slechts gedeeltelijk verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor het rendement. Niveau en motivatie van de leerlingen die op een school instromen bepalen in sterke mate het uiteindelijke rendement dat door een school kan worden gerealiseerd.

Daar bekostiging op basis van effect-indicatoren verschillende problemen kent, vindt bekostiging in de praktijk veelal plaats op

grond van de prestaties of produktie van de subsidie-ontvanger¹. Het probleem van de niet beïnvloedbare omgevingsfactoren doet zich daarbij doorgaans in mindere mate voor. Vaak zal bij de meting daarvan met een benadering van de werkelijke prestaties genoeg moeten worden genomen. Daarbij zijn ook kwalitatieve aspecten van belang. Deze prestatiemeting kan op de volgende manieren gebeuren:

- a. indirecte meting van prestaties aan de hand van output-indicatoren;
- b. indirecte meting van prestaties aan de hand van proces-indicatoren;
- c. indirecte meting van prestaties aan de hand van gebruiksindicatoren.

Deze verschillende vormen van prestatiemeting kunnen voor het onderwijs bij wijze van voorbeeld als volgt worden ingevuld:

Indirecte meting met behulp van output-indicatoren: eindexamenresultaten en uitstroom naar soorten onderwijs.

Indirecte meting met behulp van proces-indicatoren: (gewogen) aantallen lesuren en taakuren.

Indirecte meting met behulp van gebruiks-indicatoren: (gewogen) leerlingenaantallen.

De voor- en nadelen van een systeem van prestatiebekostiging zijn sterk verbonden met de wijze waarop de prestaties worden gemeten.

Bekostiging op basis van output-indicatoren lijkt vaak, zo laten ook de door de werkgroep onderzochte regelingen zien, een beter begaanbare weg dan op basis van effect-indicatoren. Aan outputbekostiging is wel het gevaar verbonden dat de beleidsdoelstellingen worden verwaarloosd ten gunste van meetbare output-indicatoren. Daarom dienen in een systeem van outputbekostiging bijvoorbeeld waarborgen te worden ingebouwd om onverantwoorde bezuinigingen op kwaliteit tegen te gaan.

Een van de taken van de stichtingen rechtsbijstand is het indienen van aanvragen tot verdergaande rechtsbijstand, toevoegingsaanvragen geheten, bij de raden voor de rechtsbijstand. Indien toevoegingsaanvragen worden gehonoreerd, worden de met de toevoeging gemoeide uitgaven (voor een advocaat) vergoed. Een eenzijdige fixatie op de indiening van toevoegingsaanvragen door stichtingen kan daarmee tot een (ongewenste) verhoging van de toevoegingsaanvragen leiden.

Bekostiging op grond van proces-indicatoren impliceert dat de subsidiegever niet alleen prioriteiten stelt maar ook aangeeft met welke activiteiten deze prioriteiten kunnen worden gerealiseerd en met

¹ Zie voor het onderscheid tussen prestatie- en effect-indicatoren onder meer: Doelmatig dienstverleners, SCP, Rijswijk 1989, en Maatwerk door meetwerk, Platform Beleidsanalyse, 1990.

welke middelen dit dient te geschieden. De subsidiegever bemoeit zich dus met de vormgeving van het produktieproces. Dat laat de budgethouder weinig ruimte voor een optimale bedrijfsvoering. Bekostiging op grond van proces-indicatoren laat daardoor maar weinig ruimte voor doelmatigheidsvergroting.

Een veel gehanteerde prestatie-indicator is het aantal gebruikers, zo blijkt ook bij de door de werkgroep onderzochte regelingen. Deze zijn de dragers van de produktie. Het hangt van de aard van de produktieprocessen af of hiermee verkeerd gerichte prikkels voor instellingen worden opgeroepen. In ieder geval is een adequaat kwaliteitsbeheersingsinstrumentarium noodzakelijk.

Zo is vanuit de doelstelling dat elke leerplichtige leerling adequaat onderwijs moet worden geboden, in het primair en voortgezet onderwijs het aantal leerlingen maatgevend voor de bekostiging. Deze prestatie-indicator kan voor scholen leiden tot een prikkel om leerlingen niet adequaat te verwijzen, zo lang mogelijk te behouden etc.. Ter bestrijding van dit soort effecten en voor de bewaking van de kwaliteit van het door instellingen verzorgde onderwijsaanbod is onder andere de onderwijsinspectie van belang.

2.3 Eliminering van vaste voeten

Op een aantal beleidsterreinen is sprake van een vaste voet in de bekostigingsformule of zijn de verstrekte vergoedingen capaciteitsafhankelijk.

Tot 1-1-1994 werden de internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten bekostigd op basis van een vast bedrag per voorziening van f 16.558. Daar bovenop ontvingen ze een bedrag per pupil dat lager was naarmate het aantal gehuisveste pupillen hoger was. Met ingang van 1994 ontvangen de internaten één all-in normbedrag per bezette plaats.

Ook in het basisonderwijs bevat de bekostigingssystematiek een vaste voet. De personeelsformatie heeft een minimum van twee. Voor elke vijf (gewogen) leerlingen boven de 30 ontvangt een school 0,2 of 0,3 formatieplaats.

Het budget voor personeelskosten van bejaardenoorden met een bijzondere functie bestaat voor ieder oord uit een vast bedrag per bed per dag en is afhankelijk van de capaciteit van het oord en de gemeten gemiddelde meerzorgbehoefte per bewoner. Dit bedrag neemt af naarmate de capaciteit van het oord toeneemt.

Naast deze voorbeelden van bekostigingsformules met een vaste voet of een capaciteitsafhankelijk normbedrag komt het voor dat de daadwerkelijke huisvestingskosten van een instelling worden vergoed of dat dit op historische basis gebeurt. Bij deze laatste ontvangen instellingen een huisvestingsvergoeding die overeenkomt met die uit het verleden,

zonder dat een relatie bestaat met de gedane huisvestingsuitgaven. In dit voorbeeld wordt geen relatie gelegd tussen de huisvestingsuitgaven en het prestatievolume van een instelling. Bij een vergoeding van de daadwerkelijke huisvestingskosten zou deze relatie wel kunnen bestaan. Deze zou moeten worden gelegd bij de beoordeling van de ingediende begroting.

Basisbedragen in de bekostiging, vergoedingen op reële of historische basis of gedifferentieerde capaciteitsafhankelijke normbedragen kunnen uitwerken als een vaste voet in de bekostiging. Een vaste voet leidt tot een hogere bijdrage per eenheid prestatie voor een klein volume dan voor een groot volume. De subsidie-uitgaven per eenheid gebruik nemen af naarmate de omvang van het gebruik per instelling toeneemt. Hierdoor kan bij instellingen een prikkel ontbreken naar de optimale schaal te zoeken.

Er is ook een samenhang tussen overheidsbemoeienis en tegemoetkomingen aan kleine instellingen. Zolang kleine instellingen duurder zijn voor de subsidiegever, kan deze druk uitoefenen om kleine instellingen op te heffen of te doen fuseren. Dat kan immers tot besparingen leiden zonder dat de bekostigingsformules hoeven te worden aangepast. Alleen bij volledige prestatiebekostiging met voor alle instellingen gelijke normbedragen, dat wil zeggen zonder een vaste voet in de bekostigingsformule, bestaat er bij de overheid geen financiële prikkel om zich met de schaalgrootte te bemoeien.

De werkgroep is van mening dat van geval tot geval moet worden bezien of handhaving respectievelijk eliminering van een vaste voet in de bekostigingsformule wenselijk is.

Een vaste voet moet in beginsel worden gezien als een differentiatie van de bekostigingsgrondslag waarvan een onjuiste prikkel voor de instelling uitgaat in de richting van een te kleine schaal. In economische zin leidt een vaste voet immers tot te lage marginale opbrengsten per eenheid voor de instelling (namelijk een subsidie voor een additionele eenheid die lager ligt dan de gemiddelde subsidie per eenheid) en daardoor tot een te lage optimale produktieomvang (waarbij marginale opbrengsten gelijk zijn aan marginale kosten).

Handhaving van een vaste voet, als specifieke differentiatie in de bekostigingsgrondslag, acht de werkgroep verdedigbaar indien instellingen zelf geen invloed kunnen of mogen uitoefenen op hun schaal. Kunnen ze dat wel dan kan de vaste voet in de bekostigingsformule vervallen en de bekostigingsformule worden geproportionaliseerd.

Eliminering van de vaste voet in de bekostigingsformule kan de bereikbaarheid van een voorziening ondermijnen. Er zijn vaak echter wel mogelijkheden om bereikbaarheid en schaalvrijheid te combineren (bijkantoren, mobiele kantoren enz.). Bestaat deze mogelijkheid niet en wordt instandhouding van relatief kleine instellingen om beleidsinhoudelijke redenen gewenst geacht, dan verdient het aanbeveling per geval te bezien of aan achterliggende doelstellingen niet op een andere manier dan via een vaste voet in de bekostigingsformule recht

gedaan kan worden, bijvoorbeeld door middel van een gerichte doelsubsidie of via (naar een objectief criterium) gedifferentieerde normbedragen.

Neem het basisonderwijs. In de huidige bekostigingssystematiek is de relatie tussen de formatie en het gewogen aantal leerlingen niet proportioneel (kleine scholen hebben een lagere gemiddelde groepsgrootte dan grotere). Het minimum in de basisformatie is twee, waardoor de kleinste scholen relatief weinig gewogen aantallen leerlingen per eenheid basisformatie hebben. Op dit moment worden door O&W verkenningen worden uitgevoerd naar verdergaande vereenvoudiging in de bekostiging voor de langere termijn. Daarbij wordt voor het basisonderwijs de mogelijkheid verkend om te komen tot de bekostiging middels een vast bedrag per leerling (voor personeel en materieel tezamen). De hoogte van het normbedrag wordt afhankelijk van de leerlingdichtheid in de gemeente. Op een dergelijke wijze kan de bereikbaarheid van het onderwijs worden gewaarborgd zonder een vaste voet in de bekostigingsformule.

2.4 Grotere vrijheden voor instellingen

Met de introductie van een prestatiebekostigingssystematiek kan de bemoeienis van de overheid met het produktieproces worden verminderd. Prestatiebekostiging dient naar het oordeel van de werkgroep gepaard te gaan met een grote mate van beleidsvrijheid voor instellingen. Niet de wijze waarop de prestaties worden voortgebracht is voor de subsidiegever nog interessant maar hoeveel van deze prestaties worden voortgebracht en van welke kwaliteit.

In een systeem van prestatiebekostiging verdienen instellingen ten aanzien van een aantal hieronder te bespreken aspecten een grote mate van vrijheid. Dat betekent voor die instellingen overigens wel dat ze niet een reactieve maar een actieve houding zullen moeten aannemen. Simultaan zal de overheid zijn bemoeienis met het wel en wee van de instelling, bijvoorbeeld via gedetailleerde regelgeving, moeten beëindigen. Wel moet een systeem van kwaliteitsborging worden ingevoerd, waarmee de realisering van beleidsdoelstellingen zeker kan worden gesteld (zie verder paragraaf 3.5).

Bestedings- en beleidsvrijheid

De gesubsidieerde instellingen bepalen zelf, binnen de doelstellingen en randvoorwaarden van het beleid dat ze dienen uit te voeren, op welke wijze ze het produktieproces wensen in te richten. Het kan daarbij gaan om het personeelsbeleid, beheer of anderszins.

Een andere belangrijke basisvoorwaarde waaraan volgens de werkgroep moet worden voldaan is die van bestedingsvrijheid voor de instellingen. Beslissingen over de inzet van middelen kunnen het beste worden genomen op het niveau dat belast is met de uitvoering van taken.

Uiteraard geldt deze bestedingsvrijheid binnen de doelen waarvoor de gelden zijn bestemd.

De instellingen krijgen het subsidiebedrag als vaste som (lump-sum) uitgekeerd, dat wil zeggen een bedrag ter vrije besteding. Het daarbinnen schuiven tussen personeel en materieel is toegestaan zodat de instelling naar eigen inzicht kan kiezen voor de meest doelmatige inzet van middelen voor de taakuitvoering.

De mogelijkheden van een individuele instelling ter vergroting van de doelmatigheid van personeelsuitgaven zijn, zeker op korte termijn, veelal beperkt. Relevante instrumenten zijn bijvoorbeeld verzuimbeleid, aanstellingsbeleid en gratificatiebeleid. Wanneer beloning naar anciënniteit op gespannen voet staat met beloning naar produktiviteit, zal een grotere doelmatigheid mede afhankelijk zijn van de regelgeving terzake en van wat in CAO-overleg kan worden overeengekomen.

Schaalvrijheid

In een prestatiebekostigingssystematiek kan het zo veel als mogelijk vrijlaten van de schaal van instellingen passen, namelijk daar waar instellingen zelf invloed kunnen uitoefenen op hun schaalgrootte. Instellingen kunnen er dan bewust voor kiezen "klein" te blijven. Ze zullen in die situatie waarschijnlijk wel een sober (maar toereikend) peil van voorzieningen moeten kiezen of een beroep moeten doen op middelen uit andere bronnen omdat de normbedragen per prestatie wellicht een krappe of onvoldoende vergoeding bieden voor de instandhouding van een relatief kleine schaal.

Reservevorming

Bij zuivere prestatiebekostiging waarin instellingen een lump-sum ontvangen, past naar de mening van de werkgroep een volledige vrijheid tot reservevorming en in ieder geval geen plafonnering. Naarmate de bekostiging meer het karakter heeft van inputbekostiging ligt daarentegen een laag plafond voor reserveringen of zelfs een volledige afroning van reserves bij de instellingen wel voor de hand.

Naar het oordeel van de werkgroep kan het gewenst zijn uit oogpunt van budgettaire doelstellingen en doelmatigheidsverbetering prikkels in te bouwen. Hiertoe is het vereist dat besparingen die voortvloeien uit een doelmatigheidswinst niet geheel of grotendeels toevloeien naar de subsidiegever, maar voor een belangrijk deel door de instelling gereserveerd mogen worden voor de toekomst. Dit bevordert het doelmatigheidsstreven in de instelling en voorkomt met name ondoelmattige bestedingen aan het eind van het jaar. Reserveringen moeten daarbij wel worden onderscheiden van voorzieningen die bedoeld zijn voor onvermijdbare hoge uitgaven in de toekomst (groot onderhoud en dergelijke).

Ten aanzien van de regels voor reservevorming dient steeds een afweging plaats te vinden van drie factoren, te weten:

- (a) de bestedingsvrijheid van de bekostigde instelling;
- (b) de optimale allocatie van middelen;
- (c) de helderheid van de bekostigingssystematiek.

Concreet doet zich bijvoorbeeld de vraag voor of het gewenst is een beperking te stellen aan de tijdsperiode waarbinnen onbestede middelen uit enig jaar, die hebben geleid tot reserveringen, tot bestedingen moeten leiden. Hiertoe bestaat aanleiding gegeven het feit dat in de praktijk tientallen miljoenen zijn gecumuleerd bij bepaalde uitvoerende sectoren van subsidie-ontvangers.

Zo'n model van afoming van toevoegingen aan de reserves is minder gewenst uit perspectief (a), redelijkerwijs te verdedigen uit perspectief (b), maar vergt gelet op perspectief (c) wel een zorgvuldige vormgeving. Een constructie die tegemoetkomt aan bovengenoemde perspectieven kan zijn:

- * een forfait (bijvoorbeeld een percentage of een absoluut bedrag) wordt te allen tijde vrijgelaten; dit om te voorkomen dat over kleine bedragen grote discussies worden gevoerd;
- * wanneer het liquide vermogen op 31/12 van het verslagjaar groter is dan het forfait wordt een deel (bijvoorbeeld de helft) van de laatste toevoeging afgeroomd.

Gerealiseerde besparingen dienen primair ter verhoging van de kwaliteit (c.q. verlichting van de werkdruk). Wanneer systematisch besparingen worden gegenereerd, zal de subsidiegever uiteraard een neerwaartse aanpassing van de normbedragen overwegen. Deze aanpassing mag geen terugwerkende kracht krijgen omdat dan het doelmatigheidsstreven wordt gefrustreerd.

Verwerving eigen middelen

Nauw verbonden met een vergroting van de bestedingsvrijheid en mogelijkheden tot reservevorming voor de instellingen, is de vraag of instellingen de vrijheid krijgen eigen/additionele middelen te verwerven. De werkgroep is van mening dat deze vrijheid past binnen een vermindering van de overheidsbemoeienis met het produktieproces van de instellingen en dat deze binnen het kader van de doelstellingen van het beleidsterrein zo goed mogelijk moet worden benut.

Ze maakt daarbij wel enkele kanttekeningen. Indien burgers op grond van bepaalde (grond)rechten aanspraak kunnen maken op een voorziening dan kan daarvoor alleen een centraal vastgestelde eigen bijdrage worden geheven. Soms bestaan er wettelijk belemmeringen tegen het heffen van eigen bijdragen. Een vergroting van de verwerving van eigen middelen kan bij dergelijke belemmeringen alleen worden geëffectueerd voor zover het vrijwillige eigen bijdragen betreft waartegenover bovenminimale dienstverlening staat. Deze eigen bijdragen kunnen echter in veel gevallen geen uitsluitingsgrond voor

toegang tot de voorziening zijn; aan instellingen kan een acceptatieplicht worden opgelegd.

Daarnaast mogen instellingen inkomsten verwerven uit activiteiten anders dan die door het Rijk bekostigd worden. De subsidie mag alleen worden aangewend voor de gesubsidieerde activiteiten. Overigens stelt dit wel bepaalde eisen aan de financiële verslaglegging.

De internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten bieden onderdak aan jongeren van zes tot en met zeventien jaar die als gevolg van het beroep van hun ouders enerzijds en het bestaan van een leerplichtwet anderzijds zijn aangewezen op huisvesting en dagelijkse begeleiding in internaatverband. Deze internaten zouden middelen van derden kunnen verwerven bijvoorbeeld door openstelling in vakantieperiodes voor commerciële doeleinden.

2.5 Intermediaire organisaties en andere overheden

De werkgroep heeft aandacht besteed aan de oprichting van intermediaire organisaties enerzijds en de bekostiging van instellingen via andere overheden (provincies en gemeenten) anderzijds.

Intermediaire organisaties

De werkgroep neemt een ontwikkeling waar waarbij een intermediaire organisatie, veelal een stichting, wordt opgericht aan welke of via welke de subsidies worden toegekend die voorheen als afzonderlijke subsidies aan de diverse te onderscheiden instellingen werden verstrekt. Deze nieuwe organisaties hebben veelal volledige vrijheid bij het verdelen van de middelen over de instellingen.

De structuur van de reclassering zal een aanzienlijke verandering ondergaan. In de reclassering nieuwe stijl komt er één privaatrechtelijk georganiseerde rechtspersoon. Er komt één landelijk bureau waaronder vijf hofressortbureaus zullen ressorteren. Onder die vijf hofressortbureaus hangen in totaal zo'n 50 units. Het ministerie van Justitie maakt met de landelijke reclasseringsorganisatie afspraken over de produkten die moeten worden geleverd en de landelijke organisatie met de hofressortbureaus.

Medio maart/april 1994 zal de Stichting Financiering Voorzieningen Schippersinternaten (Stifvos) de beleidstaken van WVC overnemen op het terrein van de internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten. Daarmee krijgt de verzelfstandiging van het werkveld zijn beslag. De subsidiëring van de individuele specifieke internaten zal met ingang van 1-1-1995 beëindigd worden en vervangen worden door één subsidie aan het Stifvos.

De motieven van dit "buiten de deur zetten" hangen veelal samen met het streven naar kleinere ministeries, minder directe detailbemoeienis vanuit het Rijk, meer verantwoordelijkheid vanuit het veld zelf.

De werkgroep ziet voor- en nadelen aan het oprichten van intermediaire organisaties.

De creatie van een intermediaire organisatie kan een vorm van rationalisering betekenen indien het conform de (nieuwe) beleidsdoelstelling en passend binnen de ministeriële verantwoordelijkheid gepaard gaat met een globalisering van de te realiseren output en derhalve minder detailbemoeienis met het veld. De intermediaire organisatie neemt de verantwoordelijkheid voor door onder haar ressorterende instellingen te leveren prestaties en wordt daarop afgerekend.

Verder kan door participatie van het veld de acceptatie van de bekostigingssystematiek worden vergroot en kan een intermediaire organisatie zo nodig een overgangsregime vormgeven.

Het gevaar van een intermediaire organisatie is een te grote belangenbehartiging namens de instellingen en uitholling van de beleidsverantwoordelijkheid van de overheid. Daar waar intermediaire organisaties als kartel optreden, wordt het zicht op een redelijke prijs-prestatieverhouding ontnomen en kan kwaliteitsbeheersing via marktwerking onmogelijk worden gemaakt. Indien de ambtelijke bureaucratie en regelgeving alleen vervangen wordt door een gesubsidieerde bureaucratie met een eigen, even complexe regelgeving, dan is geen sprake van vergroting van de doelmatigheid.

Vanuit het oogpunt van een doelmatige bekostiging, ten slotte, is de meerwaarde van een intermediaire organisatie geenszins evident. In een systeem van prestatiebekostiging is er geen reden een intermediaire organisatie de ruimte te geven om het subsidiebedrag op basis van andere criteria te herverdelen.

Andere overheden

Niet alleen speciaal in het leven geroepen intermediaire organisaties maar ook provincies en gemeenten kunnen met de bekostiging van instellingen zijn belast. Zij ontvangen veelal een doeluitkering waarvan de hoogte afhankelijk is van objectieve verdeelmaatstaven of gebaseerd is op historische budgetten. Anders dan bij intermediaire organisaties is het subsidiebedrag meestal niet afhankelijk van de door de instellingen geleverde prestaties. Provincies of gemeenten hebben beleidsvrijheid ten aanzien van de verdeling van middelen over de instellingen. Reservevorming is daarbij veelal toegestaan.

Het ouderenbeleid is in sterke mate gedecentraliseerd naar de provincies en de vier grote steden. Voor de bekostiging van bejaardenoorden ontvangen ze een doeluitkering van het Rijk waarvan de hoogte voornamelijk bepaald wordt door het aantal 75-plussers in de betreffende provincie of grote stad.

De doeluitkering kenmerkt zich door het feit dat er géén directe relatie bestaat tussen de bekostiging van rijkswege en de uiteindelijke prestaties (de geleverde zorg). De provincies en de vier grote steden hebben volledige beleidsvrijheid bij de verdeling van de uitkering over de oorden.

Met een doeluitkering kunnen, ter bevordering van de effectiviteit, gelden worden ingezet voor bepaalde, algemeen geformuleerde, doelen en kan de verantwoordelijkheid voor de aanwending bij de provincie of gemeente worden gelegd. De uitkering is dan dusdanig vormgegeven dat, gegeven het toegekend budget, de provincie of gemeente zelf zorgdragen voor een doelmatige aanwending; de eigen keuze van prioriteiten binnen het gestelde doel geeft uitdrukking aan de eigen verantwoordelijkheid.

De verdeling van een doeluitkering kan op verschillende manieren plaatsvinden, waarvan de twee volgende manieren veel voorkomen. De eerste is dat het Rijk zich bij de verdeling van de middelen baseert op een aanbod van voorzieningen zoals dat door de andere overheden wordt voorgesteld. De hieruit voortvloeiende budgetten zullen in het algemeen in sterke mate historisch bepaald zijn. Een tweede mogelijkheid is dat het Rijk zich baseert op een behoefte-indicator zoals bijvoorbeeld een sociaal-demografische indicator als het aantal 75-plussers of het aantal jeugdigen.

Bij doeluitkeringen in deze vorm is, zoals eerder uiteengezet, bij de verdeling van de middelen geen sprake van een rechtstreekse band tussen geleverde prestaties en toegekende middelen. Om deze band tussen de afweging van de hoogte van het te besteden budget enerzijds, en de aanwending/besteding van dit budget anderzijds te versterken staan ten principale drie wegen open.

Ten eerste kan binnen de systematiek van een doeluitkering de band tussen prestatie en subsidiehoogte worden versterkt. Uitgangspunt hierbij is het aantal en type geleverde prestaties. De doeluitkering krijgt de vorm van een maximum-voorschot waarbij de verdeling over de provincies of gemeenten kan worden gebaseerd op het historisch bepaalde maximum of een behoefte-indicator. Binnen dat vooraf bepaalde maximum mogen de gemeenten of provincies de eigen produktmix bepalen. Aan het eind van het jaar wordt door het Rijk met de provincies of gemeenten afgerekend op grond van het gerealiseerde prestatievolume en een door het Rijk vastgesteld normbedrag per prestatie. Dit betekent dat zal moeten worden vastgesteld hoeveel en welk type prestaties zijn geleverd.

Op grond van deze systematiek wordt een sterkere relatie gelegd tussen de verrichte prestaties en de verstrekte budgetten. Binnen het vooraf bepaalde maximum zijn gemeenten en provincies vrij de optimale produktmix vast te stellen. Ook de daarbij gehanteerde bekostigings-systematiek in de relatie provincie/gemeente-instellingen is in principe vrij. Na afloop van een jaar wordt op grond van de gerealiseerde prestaties tussen Rijk en andere overheid wel afgerekend op de gerealiseerde prestaties, gegeven de vooraf bepaalde normbedragen per prestatie.

Ten tweede kan de rijksoverheid zelf de toekenning van middelen op zich nemen en koppelen aan de te leveren prestaties. Dit kan eventueel gecombineerd worden met bepaalde planningsbevoegdheden van gemeenten of provincies betreffende het aanbod van de voorzieningen, dan wel, in geval van invoering van een vouchersysteem, met bevoegdheden betreffende de toekenning van de vouchers aan personen die behoren tot de doelgroep van de voorzieningen.

Ten derde kan de verantwoordelijkheid voor budget en beleid integraal overgaan naar gemeenten of provincies. De doeluitkering gaat dan op in het gemeente- of provinciefonds.

De voor- en nadelen van ieder van deze opties zijn vaak complementair. Bij het tweede model wordt er op rijksniveau een rechtstreeks verband gelegd worden tussen toekenning en besteding van de middelen. Bovendien dient het Rijk in dat geval prioriteiten te stellen bij de besteding van middelen. Afhankelijk van de omvang van het voorzieningenpatroon kan dit controle bemoeilijken en tot een bureaucratische aanpak leiden. De bejaardenoorden met een bijzondere functie en de landelijke instellingen voor jeugdhulpverlening zijn onder een dergelijk sturingsregime gebracht.

De doelmatige aanwending van middelen kan gediend zijn met decentralisatie, met name op terreinen waar maatwerk noodzakelijk is. Indien er een grote samenhang bestaat met andere gemeentelijke of provinciale activiteiten, biedt decentralisatie bovendien het voordeel dat een integrale afweging tot stand kan komen, waardoor afwenteling kan worden voorkomen. Dit laatste vereist wel dat de bekostigingssystematiek een dergelijke integrale afweging toelaat. De grotere beleidsvrijheid dient samen te gaan met grotere financiële verantwoordelijkheid voor de andere overheden.

Overigens is er in adviezen voor de operatie Decentralisatie-Impuls op gewezen dat het in de praktijk moeilijk blijkt te zijn de bemoeienis van de rijksoverheid op bepaalde terreinen te beperken tot hoofdlijnen. De eigen verantwoordelijkheid van andere overheden komt beter tot zijn recht wanneer het rijkstoezicht meer een tweede-lijnsfunctie heeft, bijvoorbeeld aan de hand van decentraal uitgevoerde interne controles.

3. NAAR EEN SYSTEEM VAN PRESTATIEBEKOSTIGING

3.1 Welke beleidsdoelstellingen en prestaties?

In paragraaf 2.1 is betoogd dat de ontwikkeling van een bekostigings-systeem begint bij de doelstellingen op het betreffende beleidsterrein. Vervolgens dient de vraag te worden beantwoord op welke wijze de bekostigingssystematiek zal worden vormgegeven en of en zo ja welke prestatie-indicatoren als bekostigingsgrondslag zullen dienen. Bij de keuze van de prestatie-indicator is het van belang rekening te houden met allerlei (neven)effecten die deze op kan roepen. In paragraaf 2.2 is daar uitgebreid op ingegaan.

Indien in de te hanteren bekostigingsformules rekening wordt gehouden met diverse op het beleidsterrein vigerende hoofd- en nevendoelen, kan dat er toe leiden dat er een zeer complexe en gedifferentieerde bekostigingssystematiek ontstaat. Naarmate een bekostigingssysteem complexer is, wordt het minder goed uitvoerbaar en controleerbaar. De vraag die zich dan aandient is of de beleidsdoelstellingen deze differentiaties rechtvaardigen of dat om redenen van eenvoud, inzichtelijkheid en doelmatigheid niet een globalere bekostigingssystematiek vereist is. Het verdient in dit verband naar het oordeel van de werkgroep aanbeveling een globaal, zo min mogelijk aan specifieke omstandigheden tegemoetkomend bekostigingssysteem te ontwikkelen. Doelstellingen die daardoor niet of onvoldoende tot hun recht komen in de bekostigingsformules moeten dan worden gewaarborgd via aanvullende instrumenten, waaronder een systeem van kwaliteitsbeheersing. Hierop wordt in paragraaf 3.6 nader ingegaan.

3.2 Wat te doen bij een produktmix?

Veel instellingen brengen niet één produkt of prestatie voort maar verschillende. In een dergelijke situatie is er sprake van een zogenaamde produktmix.

De reclassering heeft ten doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van het sociaal functioneren van de justitiabele, daarmee aan zijn reïntegratie in de samenleving en daardoor aan het terugdringen van de recidive. Door de reclassering worden verschillende, van de kerntaken afgeleide, produkten geleverd zoals:

- * voorlichtingsrapporten met informatie over justitiabelen aan justitiële instanties;*
- * hulp- en steunverlening aan een individuele justitiabele;*
- * ontwikkelde en verzorgde taakstraffen.*

Door de stichtingen rechtsbijstand wordt rechtsbijstand geboden aan hen die deze voor de behartiging van hun rechtsbelangen behoeven en niet in staat worden geacht de kosten daarvan zelf (volledig) te dragen. De produktmix van de stichtingen bestaat uit de volgende produkten:

- * het verzorgen van spreekuren;*
- * het verzorgen van verlengde spreekuren;*
- * het verzorgen en indienen van toevoegingsaanvragen;*
- * het verlenen van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging.*

De situatie kan zich voordoen dat de produktmix door een instelling geheel of gedeeltelijk kan worden gestuurd bijvoorbeeld door een selectief toelatingsbeleid en/of eigen indicatiestelling. Hierdoor kunnen verkeerde prikkels ontstaan wanneer de verschillende prestaties ook verschillend uitwerken in de bekostiging: instellingen gaan die prestaties leveren waar ze, gegeven het bekostigingssysteem en de werkelijk te maken kosten, op overhouden. Instellingen kunnen er belang bij hebben om zoveel mogelijk "winstgevende" en zo weinig mogelijk "verliesgevende" produkten te maken. Om een dergelijke ondoelmatige handelwijze tegen te gaan kan bij de bekostiging worden uitgegaan van normbedragen waaraan een normatieve produktmix ten grondslag ligt. Een eventueel noodzakelijk toelatingsbeleid (bijvoorbeeld in verband met capaciteitsproblemen) mag dan niet in handen zijn van de instelling zelf omdat deze dan invloed kan uitoefenen op de feitelijk gevraagde prestaties.

De financiële vergoedingen voor de stichtingen rechtsbijstand zullen worden gebaseerd op de berekende personeelsformatie. Deze formatie wordt bepaald door rekening te houden met het aantal zaken en een afhandelingsprofiel. Bij de bepaling van de bij dit afhandelingsprofiel horende normbedrag wordt kan er bijvoorbeeld van worden uitgegaan dat 70 procent in een spreekuur van maximaal 30 minuten kan worden geholpen. 25 procent krijgt een verlengd spreekuur van maximaal twee uur. Bij procent zal de hulpverlening plaatsvinden op basis van een toevoeging.

Aan de beïnvloedbaarheid door de instelling van de produktmix is ook een belangrijk voordeel verbonden. Dit biedt de instelling immers beleidsmogelijkheden voor doelmatigheidsverhoging.

Kan een instelling de samenstelling van de produktmix niet beïnvloeden (bijvoorbeeld als gevolg van een acceptatieplicht en eenduidige behandelingsnormen) dan kan een gedifferentieerde bekostiging worden gehanteerd waarbij aan de onderscheiden prestaties verschillende normbedragen worden toegekend.

3.3 Hoe kunnen normbedragen worden vastgesteld?

Kerngedachte van een prestatiebekostigingssystematiek is dat instellingen een normbedrag per geleverde prestatie ontvangen. Vraag is echter welke kostencomponenten door deze normbedragen worden gedekt, hoe de hoogte van de normbedragen wordt vastgesteld en hoe deze worden geactualiseerd.

Samenstelling van normbedragen

Normbedragen kunnen een vergoeding zijn voor personele, materiële en/of huisvestingsuitgaven van instellingen. De werkgroep pleit voor het zoveel mogelijk opnemen van deze drie kostencomponenten zodat een uniform (voor alle instellingen gelijk) all-in normbedrag per (type) prestatie resulteert.

De werkgroep is van mening dat van geval tot geval moet worden bezien of een vaste voet in de bekostigingsformule of bekostiging met niet-uniforme normbedragen wenselijk is.

Zoals reeds eerder gesteld acht de werkgroep handhaving van een vaste voet, als specifieke differentiatie in de bekostigingsgrondslag, verdedigbaar indien instellingen zelf geen invloed kunnen of mogen uitoefenen op hun schaal dan wel wanneer de voor het beleidsterrein geldende doelstellingen in voorkomende gevallen de instandhouding van een relatief kleine schaal wenselijk maken.

Een apart vraagstuk is het vergoeden van de huisvestingskosten. Veelal worden deze, zo blijkt ook uit de door de werkgroep onderzochte subsidieregelingen, apart vergoed hetzij op historische basis hetzij op grond van daadwerkelijk gemaakte kosten. Dit vindt de werkgroep uit het oogpunt van prikkels voor doelmatigheid minder gewenst omdat dit belemmert dat instellingen worden aangemoedigd naar een goedkopere huisvesting om te zien. Een eventuele normering van huisvestingsuitgaven kan echter wel aanzienlijke herverdeel effecten met zich meebrengen waardoor een overgangsregime noodzakelijk kan worden.

Daarbij moet bezien worden of er reële alternatieven voor instellingen voor handen zijn en of verhuisbewegingen naar "goedkope" gebouwen niet per saldo in hogere uitgaven resulteren. Zo moet bedacht worden dat gebouwen met een specifieke functionaliteit onbruikbaar of onverkoopbaar kunnen blijken. De grote initiële investering in nieuwe gebouwen gaat dan gepaard met kapitaalvernietiging c.q. met doorlopende verplichtingen (bijvoorbeeld rente en aflossing) voor de niet her te bestemmen oude gebouwen.

Introductie van prestatiebekostiging kan een BTW-plicht met zich meebrengen. In beginsel dient BTW te worden geheven over vergoedingen voor goederen en diensten. Een aantal door de overheid gesubsidieerde instellingen is daar echter van vrijgesteld. Wanneer het uit oogpunt van sturing en bekostiging gewenst is te komen tot een vorm van prestatiebekostiging blijkt in de praktijk deze BTW-plicht een

laatste soms onoverkomelijke hindernis te vormen. In algemene zin kan deze worden gemitigeerd door een aanpassing in het BTW-stelsel of door budgettaire compensatie voor de BTW-afdrachten. De werkgroep acht het gewenst dat beoogde verbeteringen in de bekostigingssystematiek niet worden gefrustreerd door deze BTW-problematiek. Daartoe dienen passende oplossingen te worden gevonden.

Bepaling van de hoogte van normbedragen

Op verschillende wijzen kan een correcte omvang van de normbedragen worden bepaald zodat deze aansluit bij de behoefte van een in normale omstandigheden verkerende instelling.

Allereerst is het in principe mogelijk om instellingen offerte te laten uitbrengen voor het leveren van de onderscheiden prestaties. Eventueel kunnen ze daarbij aangeven dat bepaalde geoffreerde prijzen alleen haalbaar zijn bij een zekere produktie-omvang.

Voorts is het mogelijk aansluiting te zoeken bij een via onderzoek vastgestelde produktiefunctie (resp. kostenfunctie) van de voorziening. Het vaststellen van een produktiefunctie resp. een kostenfunctie is echter een lastige zaak.

Tevens kan een indicatie voor de hoogte van normbedragen worden verkregen door deze te ontleenen aan kostengegevens over een vergelijkbare activiteit maar die door de particuliere sector wordt verricht.

Ten slotte kunnen normbedragen worden ontleend aan de uitgaven per prestatie van een instelling met gemiddelde of beneden-gemiddelde kosten in de uitgangssituatie. Hiervoor is wel een nadere analyse nodig van de geconstateerde kostenverschillen waarin onder meer de niet-beïnvloedbare kostencomponenten speciale aandacht verdienen alsmede de invloed van specifieke beleidsdoelstellingen op de kostenfunctie. Overigens zijn meestal alle kostencomponenten, zeker op de wat langere termijn, door de instelling te beïnvloeden.

Actualisatie van normbedragen

Uitgangspunt bij prestatiebekostiging is dat de normbedragen op instellingsniveau toereikend zijn om de gewenste prestaties met voldoende kwaliteit te leveren. Dit houdt in dat de normbedragen in principe niet jaarlijks hoeven te worden aangepast, anders dan bij algemene compensatieronden voor loon- en prijsontwikkelingen en mutaties in de produktiviteit. Gegeven de hoogte van de normbedragen is de subsidie of vergoeding per instelling (van jaar op jaar) alleen afhankelijk van het aantal prestatie-eenheden van die instelling. Een regelmatige aanpassing van normen, anders dan om bovenvermelde redenen, betekent dat de normbedragen geen goede afspiegeling meer zijn van de met de prestatie gepaard gaande efficiënte kosten voor de instelling.

Ten behoeve van een periodieke evaluatie van normbedragen kunnen verschillende aspecten in beschouwing worden genomen. Zo kan gekeken worden naar functioneren van instellingen in de praktijk, de door hen gehanteerde produktiemethoden, en door hen ingezette middelen. Verder kunnen eventuele, zich over een brede linie voordoende, structurele

overschotten of tekorten de noodzaak tot een actualisatie van de normbedragen signaleren. Bij de beoordeling van deze aspecten dient tevens de kwaliteit van de voorziening in de beschouwing te worden betrokken. Als een goed onderzoek naar reële normbedragen niet mogelijk is, kan in geval van nood een piep-knijp systeem worden gebruikt. Hierbij worden de normen in reële termen geleidelijk aangescherpt en gekeken hoe hard de bezwaren daartegen gemaakt kunnen worden. Daarbij kan het breed voorkomen van reserves een rol spelen.

3.4 Vouchers: een reël alternatief?

Een van de vragen die bij de vormgeving van een prestatiebekostigingssystematiek dient te worden beantwoord is of de verstrekking van vouchers mogelijk en wenselijk is.

Met het oog op een doelmatige aanwending van overheidsgelden vindt de werkgroep niet alleen een grote mate van beleidsvrijheid voor instellingen gewenst, maar ook keuzevrijheid voor de burger. Een zogenaamd vouchersysteem kan aansluiting bieden bij zowel de gedachte van prestatiebekostiging als bij keuzevrijheid voor de burger. Het kiezen voor invoering van een vouchersysteem zal met name ingegeven worden door de vrijheden die de burger worden gegeven bij de besteding van de vouchers en de beschikbaarheid van verschillende mogelijke bestedingsrichtingen.

Uitgangspunt van een vouchersysteem is dat het bij de voucher (letterlijk: waardebon) horende geldbedrag de gebruiker volgt en dat de gebruiker keuzevrijheid heeft ten aanzien van de vraag in welke instelling deze de voorziening wil gebruiken. In zo'n systeem past niet het per instelling vastleggen van de toegestane capaciteit. Burgers hebben bestedingsvrijheid, instellingen hebben schaalvrijheid.

Beoogd wordt dat instellingen de (gelden behorend bij de) ontvangen vouchers zodanig doelmatig inzetten dat ze onderling met elkaar concurreren op kwaliteit. Burgers zullen zich bij hun keuze voor een instelling immers mede laten leiden door kwaliteitsoverwegingen.

Een vouchersysteem kan in principe op twee manieren worden vormgegeven:

- de bedragen gaan rechtstreeks naar de door de gebruiker gekozen instelling;
- de bedragen worden in plaats van aan de instelling aan de gebruiker zelf uitgekeerd; het bedrag heeft daarmee het karakter van een cliëntgebonden budget (CGB) gekregen,.

Bij een cliëntgebonden budget (CGB) ontvangen geïndiceerden voor een bepaalde voorziening een geldsom, waarmee zij de op hun persoonlijke situatie afgestemde dienstverlening kunnen financieren.

Uit een evaluatie van het Experiment Cliëntgebonden Budget, Verzorging en Verpleging¹ komt naar voren dat het CGB een gelijkwaardig alternatief is voor verstrekking van langdurige verzorging en verpleging in natura. Voor wat betreft de financiële vormgeving wordt een systematiek aanbevolen waarbij het budget een bepaalde looptijd heeft en vooruit aan de cliënt wordt betaald, aan de verstrekking een aantal condities wordt verbonden, en de cliënt geen verantwoording behoeft af te leggen over de besteding van het budget.

Naar het oordeel van de werkgroep kan invoering van een voucher systeem vooral dan worden overwogen als er sprake kan zijn van een zekere marktwerking op het betreffende beleidsterrein. Dat betekent onder meer dat het dient te gaan om voorzieningen waarbij de gebruiker reële vrijheid heeft om een instelling te kiezen die de voorziening aanbiedt. Verder is adequate marktinformatie noodzakelijk.

De werkgroep heeft hiervoor naar voren gebracht dat in een voucher systeem het maximeren van de capaciteit per instelling niet past. Om te voorkomen dat de regeling een open-einde karakter krijgt en er voor te zorgen dat het prestatievolume kan worden beheerst, kan een indicatie- of toelatingscommissie worden ingesteld. Indien een indicatiecommissie de potentiële gebruiker alleen indiceert dan kunnen wachtlijsten ontstaan bij de individuele instellingen. Is naast de indicatieverlening ook de toelating een taak van de commissie dan kan op het niveau van de commissie, die een vast budget vouchers verdeelt, een wachtlijst ontstaan. In een dergelijke situatie bepaalt de commissie zelf of en met welke urgentie een gebruiker voor een voorziening in aanmerking komt. In beide gevallen wordt het volume beheerst door jaarlijks te bepalen hoeveel plaatsen zullen worden gesubsidieerd. Dit kan evenwel alleen wanneer de voor het beleidsterrein geldende doelstellingen, alsmede de aan burgers toegekende rechten met betrekking tot het gebruik van voorzieningen binnen dat beleidsterrein, niet voorschrijven dat iedere rechthebbende onmiddellijk tot de voorziening moet worden toegelaten.

Lange wachtlijsten voor bepaalde instellingen kunnen een indicatie geven van de aantrekkelijkheid (kwaliteit) en schaarste van de voorziening, en daardoor aanleiding geven voor een capaciteitsuitbreiding van de instelling. In een vouchersysteem zijn instellingen daar volledig vrij in.

De vormgeving van een vouchersysteem kan aanzienlijke uitvoeringslasten met zich meebrengen. De al genoemde organisatie die de vouchers zal moeten verstrekken is daar een goed voorbeeld van. Verder dient op enigerlei wijze te worden gecontroleerd of de voucher inderdaad wordt aangewend voor de voorziening waar deze voor bedoeld is en

¹ Experiment Cliëntgebonden Budget, Verzorging en Verpleging, T. Miltenburg, J. Mensink en C. Ramakers, ITS, Nijmegen, 1993.

dient te worden gelet op de uitvoerbaarheid van het systeem. Voordat daadwerkelijk wordt overgegaan tot invoering van een vouchersysteem dienen deze aspecten te worden afgewogen tegen andere voor- en nadelen die een vouchersysteem kan opleveren.

Ten slotte kan vanuit O&W-verkenningen rond het thema vouchers nog een tweetal specifieke beheersmatige risico's worden genoemd:

- het moment waarop vouchers door potentiële gebruikers van een voorziening worden verzilverd kan variëren; dit impliceert ramingsonzekerheid waarbij dit risico kan worden vermindert door vouchers met een beperkte geldigheidsduur te verstrekken;
- wanneer de gehele potentiële doelgroep een voucher krijgt kunnen deze op enig moment verzilverd worden door burgers die oorspronkelijk niet de bedoeling hadden van de betreffende voorziening gebruik te maken; slapende rechten kunnen hierdoor worden geactiveerd en kunnen in meeruitgaven resulteren.

Ons land kent meer dan twintig door het Rijk bekostigde internaten die huisvesting en dagelijkse begeleiding bieden voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten.

De ouders mogen zelf bepalen naar welk internaats ze hun kinderen sturen. Naar het oordeel van de werkgroep staat niets in de weg, dat dit ook internaten kunnen zijn die thans geen subsidie ontvangen (bijvoorbeeld particuliere internaten). Daarmee wordt een vouchersysteem geïntroduceerd. Ouders ontvangen een voucher en het bijbehorende normbedrag dat bij elk willekeurig internaats kan worden verzilverd. Denkbaar is voorts dat voor opvang in een gezin een andere voucherwaarde geldt, zodat de ouders een doelmatige afweging tussen deze alternatieven kunnen maken.

3.5 Hoe een overgangstraject vorm te geven?

Op verschillende manieren kunnen veranderingen in bekostigingssystemen worden aangebracht. Zo kunnen huisvestingsuitgaven worden genormeerd of vaste voeten in bekostigingsformules worden geëlimineerd. Deze veranderingen kunnen op instellingsniveau leiden tot (aanzienlijke) herverdeeleffecten. Relatief dure instellingen moeten goedkoper worden, relatief goedkope instellingen ontvangen extra middelen.

De herverdeeleffecten als gevolg van een verandering in bekostigingswijze kunnen dermate groot zijn (zowel positief als negatief) dat een overgangstraject noodzakelijk wordt. Diverse instellingen zullen zich kunnen aanpassen aan een veranderd subsidiebedrag, maar niet van de ene op de andere dag.

Er zijn verschillende manieren om een overgangstraject vorm te geven. Van geval tot geval zal bezien moeten worden wat het meest geëigende overgangstraject is.

Tijdens een overgangsperiode kan ieder jaar de subsidie voor dure instellingen met een bepaald percentage worden gekort; naarmate een

instelling duurder is, zal dit kortingspercentage hoger zijn. Van relatief goedkope instellingen kan tijdens de overgangsperiode jaarlijks het normbedrag stapsgewijs worden verhoogd totdat het overeengekomen uniforme all-in normbedrag is bereikt.

Als bij uniformering van normbedragen de herverdeeleffecten vooral worden toegeschreven aan verschillen in huisvestingsvergoedingen dan kan het afkopen van huisvestingsverplichtingen worden overwogen. Instellingen ontvangen dan een bedrag ineens waar ze hun nog bestaande huisvestingsverplichtingen uit kunnen vergoeden. Hiermee is de weg vrijgemaakt voor een uniforme - voor elke instelling gelijke - normering van de huisvestingsuitgaven. Overigens kan de afkoopformule ook voor andere dan op huisvesting betrekking hebbende overgangsproblemen worden gebruikt.

De werkgroep acht het denkbaar dat voor instellingen die met aanzienlijke (negatieve) herverdeeleffecten worden geconfronteerd geheel of gedeeltelijk compenserende maatregelen nodig kunnen zijn, bijvoorbeeld:

- een (centraal of decentraal bepaalde) doelsubsidie voor een beperkt aantal instellingen;
- differentiatie van de normbedragen op grond van een aantal objectieve factoren (bijvoorbeeld leerlingdichtheid in het onderwijs);
- reservering van een klein deel van de totale subsidie (bijvoorbeeld vijf procent) waarop door instellingen die kunnen aantonen als gevolg van de nieuwe bekostigingssystematiek in grote financiële problemen te komen een beroep kunnen doen (hardheidsclausule).

3.6 Hoe de kwaliteit van de prestaties te beheersen?

Prestatiebekostiging draagt het gevaar in zich dat de kwaliteit van de prestaties of de voorziening wordt veronachtzaamd. Naar het oordeel van de werkgroep dient naast een bekostigingssysteem dat prikkelt tot doelmatigheid, een systeem van kwaliteitsbeheersing te bestaan dat de kwaliteit van de prestaties waarborgt.

Waar dat mogelijk is moet bij de vormgeving van een bekostigingssysteem de keuzevrijheid voor de burger worden gerealiseerd of gewaarborgd. Deze keuzevrijheid kan, bij voldoende marktwerking, al een kwaliteitswaarborg inhouden omdat burgers bij de keuze van een instelling de kwaliteit van de voorziening kunnen laten meewegen. Hierdoor worden via concurrentie de instellingen geprikkeld prestaties van goede kwaliteit te leveren.

Indien introductie van keuzevrijheid geen reële optie is dan dient via een andere weg getracht te worden de kwaliteit van de prestaties te waarborgen. Zo acht de werkgroep het stellen van minimumnormen aan de kwaliteit van een voorziening een begaanbare weg. Nadeel van deze benadering is wel dat de geleverde prestaties regelmatig moeten

worden geïnspecteerd. Daarnaast zou gebruik gemaakt kunnen worden van certificering. Instellingen krijgen een keurmerk of certificaat als uit een inspectie blijkt dat zij aan bepaalde goed gedefinieerde kwaliteits-eisen voldoen.

De onderwijsinspectie ziet toe op het door de onderwijsinstellingen verzorgde onderwijsaanbod. Daartoe bezoekt zij periodiek scholen en toetst of het verzorgde onderwijs aan de vereiste (minimum)kwaliteitsnormen voldoet.

Een andere mogelijkheid voor kwaliteitsborging is periodiek, door externen uit te voeren, onderzoek te laten doen naar de kwaliteit van de geleverde prestaties en daarover te rapporteren (conform bijvoorbeeld de visitatiecommissies in het hoger onderwijs) of instellingen zelf te laten rapporteren over de kwaliteit (bijvoorbeeld door middel van een kwaliteitsdocument).

3.7 Hoe het volume te beheersen?

Introductie van een systeem waarin instellingen louter op basis van prestaties worden bekostigd, kan betekenen dat een open-einde ontstaat. Daar waar sprake is van een vanuit de overheid opgelegde verplichting of een gegarandeerd recht om aan een voorziening deel te nemen of gebruik te maken, is het niet mogelijk om het deelnamevolume te beheersen. In een dergelijk geval resulteert een open-einde regeling waarbij vanuit beheersbaarheidsoverwegingen hoge eisen moeten worden gesteld aan gebruikers- of deelnameramingen. In andere gevallen is het wel mogelijk het volume te beheersen.

Er zijn verschillende instrumenten om het totaal van subsidie-uitgaven voor instellingen binnen vastgestelde kaders te houden. Subsidiering die gebonden is aan financiële kaders wordt wel plafondbekostiging genoemd. De instrumenten kunnen afhankelijk van de kenmerken van het betreffende beleidsterrein worden toegepast.

In de eerste plaats kan gegeven de hoogte van de normbedragen en de maximale subsidie-omvang worden bepaald hoeveel prestaties en van welk type zullen worden bekostigd. Daarbij is het denkbaar dat geleverde prestaties boven een bepaald plafond niet meer worden bekostigd. Het maximum aantal te leveren prestaties kan op instellingsniveau worden vastgelegd. Dit kan op gespannen voet staan met de vereiste keuzevrijheid van de gebruiker (zie paragrafen 2.4 en 3.4). Indien het aantal te leveren prestaties op instellingsniveau wordt vrijgelaten dan zal op macro-niveau het aantal prestaties moeten worden beheerst (vraagbeheersing). De werkgroep wil in dit verband wijzen op indicatie- en plaatsingscommissie die hierin een belangrijke rol kunnen vervullen.

Een tweede mogelijkheid is de subsidie-omvang aan een plafond te binden en het aantal prestaties dat kan worden geleverd vrij te

laten. De normbedragen worden daarmee in de tijd gezien variabel. De hoogte van de normbedragen is het quotiënt van het beschikbare budget en de (te verwachten) prestaties. Deze benadering kan er toe leiden dat de uitgangspunten van de normbekostigingssystematiek, waarbij de normbedragen aansluiten bij de voor een kwalitatief behoorlijke prestatie vereiste middelen, worden ondergraven. De normbedragen kunnen een onvoldoende vergoeding zijn voor de kosten die normaal voor de prestaties dienen te worden gemaakt. Wanneer in feite een verdeelsystematiek voor een vast budget ontstaat moeten andere criteria worden aangelegd voor de te hanteren parameters dan die gelden voor een systeem van prestatiebekostiging.

Ten derde kan het volume (beter) worden beheerst door de subsidie voor jaar t, te baseren op de prestaties geleverd in jaar t-1 in plaats van in jaar t. De voorspelbaarheid van de op korte termijn te voteren subsidies wordt daarmee vergroot. Meerjarig gezien levert dit geen budgettaire beheersing op.

Wanneer de bekostiging wordt gebaseerd op een raming van de te leveren prestaties, moeten met het oog op volumebeheersing aanvullende afspraken worden gemaakt over wat te doen bij onder- of overbezetting. Dergelijke afspraken kunnen door het gebruik van marges een aanzienlijke uitvoeringslast voorkomen.

De personeels- en apparaatskosten voor voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen worden bepaald door een vastgesteld bedrag per pupil te vermenigvuldigen met het aantal pupillen dat op 1 oktober voorafgaande aan het begrotingsjaar onder (gezins)voogdij van een instelling staat.

De subsidie kan worden aangepast na toepassing van de zogenaamde 10%-regeling. Indien de gerealiseerde bezetting meer bedraagt dan 110 procent van het aantal pupillen waarvan bij de bepaling van het bedrag van de subsidie was uitgegaan wordt de subsidie verhoogd. De instellingen worden echter alleen gecompenseerd voor het gedeelte dat boven de 110 procent uitkomt. Indien de gerealiseerde bezetting minder bedraagt dan 90 procent van het aantal pupillen waarvan bij de bepaling van het bedrag van de subsidie was uitgegaan, wordt de subsidie verlaagd. De instellingen worden slechts gekort voor het gedeelte dat beneden de 90 procent zit. Voor de gerealiseerde bezetting wordt het gemiddelde voor het betreffende begrotingsjaar genomen.

3.8 Welke sturingsinformatie is nodig?

Voor een systeem van prestatiebekostiging zijn prestatiegegevens nodig. Om een beeld te krijgen van het functioneren en de effectiviteit van een instelling geven zijn deze gegevens niet voldoende. Daarom verdient het aanbeveling een bekostigingssystematiek in te bedden in enigerlei systeem van planning en control.

In de bekostiging voortgezet en basisonderwijs wordt het aantal (gewogen) leerlingen als prestatie-indicator gehanteerd. Leerlinggegevens alleen bieden een incompleet beeld van de kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs. Niet altijd kan voldoende op de marktwerking worden vertrouwd (via gedrag van ouders). Daarom worden periodiek aanvullende inspecties uitgevoerd.

Justitie is voornemens de bekostiging van de reclasseringsinstellingen zodanig te wijzigen dat daarmee vorm kan worden gegeven aan "sturen op afstand". Daartoe wordt een systeem van planning en control opgezet waarin op output zal worden afgerekend.

In de meest uitgebreide vorm worden periodiek de voor de sturing noodzakelijke geachte gegevens verzameld en opgenomen in door instellingen op te stellen beleidsplannen. Hierin staat aangegeven met welk doel, welke en hoeveel prestaties zullen worden geleverd en welke middelen daarvoor naar verwachting nodig zijn. De subsidiegever en instelling rekenen af op grond van een confrontatie van taakstellingen en realisaties. Indien geen periodieke beleidsplannen worden opgesteld op grond waarvan met de instellingen wordt "afgerekend" zullen aanvullende instrumenten nodig zijn. Daarbij is het in ieder geval van belang dat het sturende niveau zich bezint op de vraag welke gegevens zij nodig acht om te kunnen sturen en beleid te voeren.

Het is, ook in het geval niet tot prestatiebekostiging wordt overgegaan, gewenst dat binnen de rijksoverheid adequate en recente informatie beschikbaar is over de relevante beleidsmatige respectievelijk bedrijfsvoeringsgegevens. Daarbij moet vanuit het Rijk terughoudendheid worden betracht bij de omvang en de frequentie van de gegevens. Anderzijds hoort daarbij ook een, gelet op de overwegende publieke bekostiging van de prestaties, publieke verantwoording over het presteren van de instellingen. Het feit dat in het kader van dit onderzoek op diverse terreinen geen actuele respectievelijk geen gegevens beschikbaar waren over de afzonderlijke instellingen, illustreert de noodzaak van een herbezinning hierop.

DEEL III: BESCHOUWINGEN PER SUBSIDIEREGELING

1. VOORAF

1.1 Aanpak per regeling

In dit deel worden beschouwingen gegeven voor negen door de werkgroep geselecteerde subsidiereregelingen. De werkgroep heeft daartoe allereerst de bestaande bekostigingssystematiek en eventueel voorgenomen wijzigingen daarin beoordeeld. Uit deze beoordeling en uit de uitgangspunten vloeien varianten voort die naar de mening van de werkgroep een bijdrage kunnen leveren aan een meer doelmatige inzet van middelen. Van de varianten worden voor- en nadelen in beeld gebracht, alsmede mogelijk te verwachten gedragsreacties als gevolg van de gewijzigde bekostigingssystematiek, en indien relevant bij welke elementen nader onderzoek noodzakelijk is. Het merendeel van de varianten houdt een (verdergaande) prestatienormering van de bekostiging in.

De initiële herverdeeleeffecten van de varianten die rechtstreeks uit een verandering van de bekostigingswijze voortvloeien, zijn waar mogelijk door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) berekend. Voor de Wet op de jeugdhulpverlening (WVC) en de Wet op de bejaardenoorden was het in verband met het ontbreken van de voor de berekening noodzakelijke gegevens niet mogelijk herverdelingseffecten door te rekenen.

De geanalyseerde wijzigingen in bekostigingssystemen leiden tot (soms aanzienlijke) initiële herverdeeleeffecten (zowel positief als negatief) en kunnen daarnaast een doelmatigheidswinst genereren. Positieve initiële herverdeeleeffecten kunnen door instellingen zelf worden aangewend om bijvoorbeeld een kwaliteitsverbetering te realiseren. Negatieve herverdeeleeffecten nopen daarentegen tot een grotere doelmatigheid voor de instellingen. De veranderingen in de bekostigingssystematiek zijn erop gericht de prikkels tot een doelmatige aanwending van middelen te versterken. Met de hieruit voortvloeiende doelmatigheidswinsten kan langs twee lijnen worden omgegaan. Ze kunnen worden benut voor een kwaliteitsverbetering maar ook worden afgeroomd. Overigens kan een andere wijze van bekostiging een overgangstraject noodzakelijk maken (zie daarvoor deel II van dit rapport).

1.2 Besparingsmogelijkheden

Alle varianten zijn erop gericht de doelmatigheid te vergroten, zodat de werkgroep verwacht dat bij een gelijk prestatievolume inderdaad besparingen zullen kunnen worden gerealiseerd. Deze besparingen komen

tot stand doordat de instellingen bij een doelmatiger bekostigings-systematiek meer en betere prikkels ondervinden voor een efficiënte inzet van middelen en voor een actief zoeken naar besparingsmogelijkheden in de eigen situatie.

De werkgroep heeft zich, binnen de beschikbare tijd en met de vaak gebrekkige gegevens die haar ter beschikking stonden, onvoldoende kunnen verdiepen in de kostenstructuur op instellingsniveau en in de concrete besparingsmogelijkheden voor individuele instellingen in de negen onderzochte regelingen. Wel constateert zij dat de spreiding van uitgaven per prestatie-eenheid tussen instellingen op eenzelfde werkterrein soms groot is. Deze verschillen komen in de rapportage tot uiting in de initiële herverdelingseffecten zoals het IOO die voor de onderscheiden varianten heeft berekend. Waar mogelijk wordt per regeling ingegaan op belangrijke factoren achter dergelijke verschillen, zonder dat deze analyse uitputtend kan zijn.

Nader onderzoek per regeling is nodig om realistische besparingsvarianten te ontwikkelen. Daarbij moeten eventuele in- en uitverdienefecten in kaart gebracht worden. Ook zullen de uit specifieke beleidsdoelstellingen voortvloeiende kostenverschillen en door de instellingen niet beïnvloedbare kostencomponenten moeten worden geïdentificeerd. Overigens zijn de geconstateerde uitgavenverschillen vaak mede een gevolg van de bestaande bekostigingssystematiek.

Ter illustratie van de orde van grootte van denkbare bruto besparingen moge niettemin het volgende dienen. Bij elke variant waarvoor het IOO initiële herverdelingseffecten heeft berekend, is ook becijferd welke bruto besparing zou resulteren wanneer als normvergoeding per prestatie-eenheid zou worden gekozen een zodanig bedrag dat 25 procent van de instellingen daar de feitelijke uitgaven in de uitgangssituatie al mee kunnen betalen, terwijl door 75 procent van de instellingen ten opzichte van de uitgangssituatie besparingen zouden moeten worden gevonden om aan die norm te voldoen. Deze "1/4-3/4-regel" genereert voor de cijfermatige onderzochte varianten bruto besparingen die variëren tussen 0 procent en 10 procent; bij het merendeel ligt de bruto besparing rond de zeven procent.

2. SUBSIDIEREGELING KINDEREN VAN BINNENSCHIPPERS EN KERMISEXPLOITANTEN

2.1 Beschrijving van het beleidsterrein

Doelstelling van de subsidieregeling is een bijdrage te leveren in de kosten van huisvesting, verzorging en dagelijkse begeleiding in internaatsverband voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten.

Doelgroep is jongeren van ongeveer 6 tot en met 17 jaar die als gevolg van het beroep van hun ouders enerzijds en het bestaan van een leerplichtwet anderzijds is aangewezen op huisvesting en dagelijkse begeleiding in internaatsverband. De kinderen volgen onderwijs aan een school die elders is gesitueerd. Ze zijn gehuisvest in een internaat waar ze ook dagelijkse (huiswerk)begeleiding krijgen.

Ons land kent begin 1994 25 specifieke internaten en twee gemengde internaten. Specifieke internaten zijn alleen bestemd voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten. Voor gemengde internaten is sprake van vrije inschrijving waardoor bijvoorbeeld ook kinderen van ouders die tijdelijk in het buitenland verblijven deze internaten bezoeken.

2.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

De subsidiëring van de internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten is vastgelegd in de subsidieregeling "Kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten".

Bekostigingssystematiek tot 1994

De specifieke internaten werden tot 1994 bekostigd op basis van een vast bedrag en een bedrag per pupil dat lager was naarmate het aantal pupillen per internaat hoger was. Huisvestingskosten werden apart vergoed op historische basis. De gemengde internaten ontvingen een bedrag per bezette plaats voor personele, materiële en huisvestingsuitgaven.

Huidige bekostigingssystematiek

Met ingang van 1994 wordt aan de specifieke internaten één all-in-normbedrag per bezette plaats (per kind) verstrekt van f 27.140,=. Daarmee wordt een besparing gerealiseerd van 14 mln. Deze besparing is voortgevloeid uit de aanbevelingen welke in april 1993 zijn gedaan door de heroverwegingswerkgroep Subsidies algemeen jeugdbeleid. Medio mei/juni zal de Stichting Financiering Voorzieningen Schippersinternaten (Stifvos) de beleidstaken van WVC overnemen waarmee de verzelfstandiging van het werkveld zijn beslag krijgt. De subsidiëring van de individuele specifieke internaten zal uiterlijk per 1-1-

1995 beëindigd worden en vervangen worden door één subsidie aan het Stifvos. De Stifvos zal de individuele internaten tijdens de overgangperiode naar eigen inzicht subsidiëren.

Naast de subsidie-inkomsten ontvangt WVC ook eigen bijdragen van de ouders van de kinderen. Deze eigen bijdragen zijn inkomensafhankelijk.

2.3 Beoordeling

Uit gegevens over 1992 blijkt dat naarmate de schaal van een internaat toeneemt, de subsidie per pupil (exclusief huisvesting) afneemt. Dit beeld kan worden verklaard uit de vaste voet en glijdende schaal in de toen vigerende bekostigingsformule. De subsidie per pupil inclusief huisvesting laat grosso modo een vergelijkbaar beeld zien, zij het minder geprononceerd. De oorzaak ligt in de huisvestingssubsidies die door historische omstandigheden per internaat uiteenlopen en daardoor grote verschillen vertonen.

In de tot 1 januari 1994 vigerende bekostigingssystematiek werden de huisvestingsuitgaven op historische basis vergoed. De internaten werden in deze systematiek niet geprikkeld naar doelmatiger huisvesting om te zien. Een vaste voet en een glijdende schaal in de bekostigingsformule leidden tot een hogere subsidie per pupil voor een klein volume dan voor een groot volume. De bekostigingssystematiek bevatte geen prikkel tot vorming van de meest optimale schaalgrootte.

Het aantal pupillen acht de werkgroep een voor de hand liggende en geschikte prestatie-indicator voor de bekostiging van de Stifvos door WVC (vanaf 1-1-1995). De Stifvos zal voor de bekostiging van de internaten een eigen verdeelsleutel hanteren.

WVC heeft met de NEVIS de overeenkomst gesloten dat in de periode tot en met 1997 de vrijvallende middelen als gevolg van terugloop van het aantal pupillen ingezet worden voor huisvestingslasten, reorganisatie en andere onvermijdelijke kosten. Naar de mening van de werkgroep wordt daarmee een goede uitgangspositie gecreëerd om in 1998 alleen nog een aan het pupillenaantal gerelateerd jaarbudget te verstrekken. Voor de aan een intermediair orgaan (zoals de Stifvos) verbonden voor- en nadelen, verwijst de werkgroep naar deel II van dit rapport.

De werkgroep acht het een goed uitgangspunt dat de Stifvos door WVC, en de internaten door de Stifvos worden bekostigd op basis van een uniform all-in (personeel, materieel en huisvesting) normbedrag per pupil. Hoewel deze prestatie-indicator niet een directe relatie heeft met de doelstellingen van dit beleid, vindt de werkgroep een aanvullend kwaliteitsbeheersingsinstrumentarium niet per se nodig. De keuzevrijheid voor de ouders moet de internaten er toe aanzetten een goede kwaliteit te bieden. Daartoe kan wel van belang zijn dat de

keuzevrijheid zich uitstrekt tot niet bij de Stifvos aangesloten instellingen.

2.4 Variant en effecten

De variant die in deze paragraaf wordt gepresenteerd kan naar de mening van de werkgroep een bijdrage leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. De door het IOO berekende effecten zijn gebaseerd op gegevens over 1992.

Variant

In deze variant worden de internaten, door de Stifvos, bekostigd op basis van een uniform all-in (voor personeel, materieel en huisvesting) normbedrag per pupil.

Naast de keuzevrijheid voor de ouders vindt de werkgroep het wenselijk dat de internaten eveneens diverse vrijheden hebben.

De instellingen hebben schaalvrijheid en mogen desgewenst de capaciteit vergroten of verkleinen. De overheidsbemoeienis met de schaal kan volledig worden beëindigd. De capaciteit wordt op macroniveau beheerst doordat wordt vastgelegd hoeveel internaatsplaatsen zullen worden gesubsidieerd. De ouders mogen zelf bepalen naar welk internaat ze hun kinderen willen sturen. Niets staat in de weg, dat dit ook internaten kunnen zijn die thans geen subsidie ontvangen (bijvoorbeeld particuliere internaten). De variant krijgt daarmee de vorm van een vouchersysteem. De kosten verbonden aan een verblijf in een particulier internaat worden (volledig) vergoed met als maximum de hoogte van het uniforme all-in normbedrag.

De internaten hebben verder in principe onbeperkte vrijheden om eigen middelen te verwerven (bijvoorbeeld door openstelling in vakantieperiodes voor andere betalende gebruikers resp. andere kinderen aan te trekken).

In aanvulling hierop geeft de werkgroep in overweging de vouchergedachte verder uit te breiden en te differentiëren. Ze denkt daarbij aan de verstrekking van vouchers aan de Stifvos ten behoeve van de ouders waarvan de kinderen niet in een internaat maar elders (bijvoorbeeld bij een familielid) zijn gehuisvest. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke effecten hierdoor kunnen optreden en of zo een uitbreiding gewenst is.

Effecten

De in 1992 gehanteerde bekostigingssystematiek leidt er volgens IOO-berekeningen toe dat relatief kleine internaten per pupil een hoger gemiddeld bedrag voor personeel, materieel en huisvesting krijgen dan relatief grote internaten. Invoering van een all-in normbedrag, zal er in vergelijking met de in 1992 gehanteerde bekostigingssystematiek, toe leiden dat kleine instellingen moeten inleveren ten gunste van grote internaten. De effecten geven een beeld van de overgangs-

problemen die de Stifvos in samenwerking met de internaten het hoofd zal moeten bieden.

In de berekening van het IOO is het normbedrag berekend door de totale (maximale) subsidie uit 1992 te delen door de totale bezetting. Bij invoering van dit all-in normbedrag worden ten opzichte van de in 1992 vigerende systematiek 13 van de 25 internaten met een negatief herverdeeleeffect geconfronteerd. Dit betreffen overwegend relatief kleine internaten. De overigen hebben een positief herverdeeleeffect, dat voor de drie grootsten 16 tot 20 procent bedraagt.

Voor de vraag wat een realistisch normbedrag is kan gekeken worden naar de prijzen die voor vergelijkbare diensten in de markt worden gevraagd. Een eerste verkenning van het IOO laat zien dat particuliere internaten soms goedkoper, soms duurder zijn. Zonder inzicht in de kwaliteit van de geleverde dienst biedt een prijsvergelijking geen ondubbelzinnige aanknopingspunten voor een normbedrag voor een besparingsvariant.

2.5 Aanpassingsmogelijkheden voor internaten

Internaten die in deze variant met een positief herverdeeleeffect worden geconfronteerd hebben ruimte voor kwaliteitsverhoging en kunnen tegemoet komen aan knelpunten die zijn ontstaan.

Voor de internaten die er op achteruit gaan zijn er verschillende mogelijkheden zich aan de nieuwe situatie aan te passen om een kwalitatief goed voorzieningenniveau te kunnen bieden.

In de eerste plaats kunnen ze op zoek gaan naar mogelijkheden tot fusie of samenwerking. De mogelijkheden hiertoe zouden kunnen worden belemmerd door de denominatie van de internaten. Fusie of samenwerking kan er wel toe leiden dat de bereikbaarheid van de internaten wordt verminderd.

Een tweede mogelijkheid voor internaten die er in budget op achteruit gaan om te besparen is het verbeteren van het "management" van de internaten door verandering van de interne organisatie (minder personeel, grotere groepen), door verandering in huisvesting, of door verwerving van middelen van derden bijvoorbeeld door openstelling voor andere doelen (tijdens schoolvakanties). Ook zouden internaten kunnen overwegen zich tevens te richten op andere doelgroepen dan alleen schipperskinderen. Naast betreding van de particuliere markt zouden ze bijvoorbeeld, net als gemengde internaten, kinderen met een lichte hulpverleningsindicatie kunnen opnemen.

3. WET OP DE JEUGDHULPVERLENING

3.1 Beschrijving van het beleidsterrein

Doelstelling van het jeugdhulpverleningsbeleid is het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard, die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden.

Het kader waarbinnen de hulpverlening vorm krijgt is vastgelegd in de Wet op de Jeugdhulpverlening. De wet is van toepassing op zowel de justitiële jeugdbescherming (voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen en inrichtingen voor justitiële jeugdbescherming; verantwoordelijkheid minister van justitie) als de vrijwillige jeugdhulpverlening waarvoor de ministers van WVC en Justitie gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Binnen de jeugdhulpverlening zijn de volgende hulpvormen te onderscheiden: pleegzorg (opname in een pleeggezin), residentiële hulpverlening (hulpverlening 24 uur per dag), semi-residentiële hulpverlening, (regelmatige hulpverlening per dagdeel) en ambulante hulpverlening (overige vormen).

In de Wet op de Jeugdhulpverlening zijn de verantwoordelijkheidstoedeling tussen het particulier initiatief en de overheden alsmede de voorwaarden ten aanzien van de uitvoering vastgelegd. Het particulier initiatief is de eerst verantwoordelijke voor de uitvoering van de jeugdhulpverlening, voor het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en voor de afstemming tussen de hulpvraag en het aanbod. De verantwoordelijkheid van de overheid beperkt zich tot planning en bekostiging van de voorzieningen voor jeugdhulpverlening. Vanaf 1992 zijn voor wat de regionale voorzieningen betreft deze verantwoordelijkheden overgedragen aan de provincies en de vier grootstedelijke regio's.

Hulpverlening wordt geboden via landelijke voorzieningen, welke rechtstreeks bekostigd worden door het Rijk (budgettair beslag 1994: 87,5 miljoen), en regionale voorzieningen, welke bekostigd worden door de provincies en de vier groot stedelijke regio's door middel van een door WVC aan hen verstrekte doeluitkering (budgettair beslag 1994: 817,8 miljoen) en door middel van een door Justitie verstrekte doeluitkering (60 miljoen).

De provincies zelf zijn verantwoordelijk voor een pakket van voorzieningen dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en dat evenwichtig is opgebouwd uit de verschillende typen hulpverlening. Daarnaast dienen de provincies zorg te dragen voor een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening voor de jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel van jeugdbescherming is opgelegd.

In de bijlage staan de landelijke voorzieningen voor jeugdhulpverlening vermeld.

3.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

Landelijke voorzieningen

De bekostiging van de landelijke voorzieningen is gebaseerd op het Besluit tijdelijke regeling bekostiging jeugdhulpverlening, laatstelijk gewijzigd in 1992.

Daarin wordt geregeld dat de subsidie aan een landelijke voorziening voor jeugdhulpverlening wordt verkregen door een (norm-)bedrag per jeugdige te vermenigvuldigen met de, in het rijksplan aan de voorziening toegekende, capaciteit.

Het bedrag per jeugdige is berekend op basis van het historisch budget in het jaar 1989, gedeeld door de capaciteit van de instelling in dat jaar. De huidige bekostigingssystematiek houdt daarmee een systeem van budgettering op historische grondslag in.

Regionale voorzieningen

De doeluitkeringen zoals deze op dit moment aan de provincies worden verstrekt zijn opgebouwd op basis van de historische budgetten (peildatum 21 december 1991) van de tot de verantwoordelijkheid van de provincie behorende voorzieningen. De Wet schrijft slechts voor dat de provincies het geld aan jeugdhulpverlening moeten besteden. De ministers van WVC en Justitie zijn belast met wat genoemd kan worden het macro-beleid. Er bestaat geen individuele subsidierelatie tussen deze ministeries en de afzonderlijke voorzieningen. Er worden geen speciale bekostigingsgrondslagen (bijv. het aantal jeugdigen in een provincie) gehanteerd.

Provinciale staten stellen op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening jaarlijks voor vier jaar een plan vast ten aanzien van de regionale voorzieningen. Het plan voorziet voor elke regio in een patroon van voorzieningen dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en dat evenwichtig is opgebouwd uit een aanbod van de verschillende typen hulpverlening. In het plan dient verder onder meer te worden opgenomen: de voor bekostiging in aanmerking komende voorzieningen, de subsidie per voorziening en in voorkomende gevallen de capaciteit.

De provinciale plannen vormen de basis voor het jaarlijks door het Rijk op te stellen Rijksplan jeugdhulpverlening. In het Rijksplan wordt voor de landelijke voorzieningen opgenomen welke instanties bekostigd zullen worden, de omvang van de doeluitkering en beleidsvoornemens voor de betreffende periode. Het Rijksplan wordt besproken en vastgesteld door de bewindslieden van WVC en Justitie nadat er in het Gestructureerd Overleg, waarvan de werkgeversorganisaties, het particulier initiatief, de provincies, de grootstedelijke regio's en de betrokken bewindslieden deel uit maken, over is gesproken alvorens het aan beide Kamers wordt gezonden.

In het Rijksplan wordt tevens een overzicht over het voorafgaande jaar opgenomen bestaande uit gegevens ten aanzien van de uitvoering van het plan en een overzicht van de kosten en besteding.

In 1992 is in het kader van de Decentralisatie Impuls onderzocht in hoeverre overheveling van de doeluitkering jeugdhulpverlening naar het provinciefonds wenselijk/mogelijk was. Op grond van een drietal redenen is dit toen niet gebeurd. Zo wilde de Tweede Kamer een specifieke uitkering houden, moest de nog jonge wet een kans krijgen om uitgevoerd te worden, en zou een overheveling naar het provinciefonds grote herverdeel effecten met zich meebrengen. Toen is met provincies en Rijk afgesproken om tot 1997 geen verdere wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen aan te brengen, dit in afwachting van de afronding van de zogenaamde herspreidingsoperatie (herverdeling van voorzieningen en budgetten over provincies) en een evaluatie van de wet.

Reservevorming

Reservevorming binnen de doeluitkering is op dit moment niet toegestaan. Een wetsvoorstel tot wijziging van de wet, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om tot maximaal vijf procent van de verstrekte doeluitkering reserves te vormen, ligt bij de Raad van State .

Ouderbijdrage

Ouders van wie het kind enige vorm van vrijwillige jeugdhulpverlening ontvangt zijn verplicht een bijdrage daarvoor te betalen. Tussen deze, door WVC ontvangen ouderbijdragen en de verstrekte doeluitkering bestaat echter geen causaal verband: de ontvangen bijdragen worden niet met de doeluitkering verrekend. De geraamde inkomsten uit ouderbijdragen over 1994 bedragen circa 18 miljoen, maar zullen naar verwachting lager uitkomen.

Indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening (ouderbijdragen) wordt aangenomen, zullen ook de ouders van een kind ten aanzien van wie een maatregel voor justitiële kinderscherming is genomen, verplicht zijn een - vaste - ouderbijdrage te leveren. De geraamde inkomsten voor Justitie hieruit (12 miljoen voor 1994) zullen niet gehaald worden.

3.3 Beoordeling

Regionale voorzieningen

Het belangrijkste knelpunt in de huidige financieringssysteem wordt gevormd door het ontbreken van prikkels in de doeluitkering voor een doelmatige besteding van rijksmiddelen. De Wet op de jeugdhulpverlening waarbij de rijksoverheid alleen de middelen ter beschikking stelt en de provincies zelf zowel de aard en hoeveelheid van de voorziening als de subsidie per eenheid vaststellen, biedt geen houvast voor een doelmatige verdeling en aanwending van rijksmiddelen.

De afrekening van de verstrekte doeluitkering geschiedt op basis van de formulering: de middelen moeten besteed zijn aan het doel waarvoor zij zijn verleend. Slechts uit de verslaglegging achteraf in het Rijksplan blijkt hoe de middelen zijn aangewend. Bovendien wordt de effectiviteit van de afstemming tussen vraag en aanbod niet als criterium bij het afrekenen/vaststellen van de doeluitkering gehanteerd.

Gesteld kan worden dat de huidige bekostigingssystematiek geen doelmatigheidsprikkels bevat vanuit het Rijk naar de provincies. Het is de verantwoordelijkheid van de provincies om de beschikbaar gestelde budgetten zo doelmatig mogelijk in te zetten (te verdelen over de instellingen). Prikkels gericht op een doelmatige inzet van middelen ontbreken echter. Ook bestaat slechts inzicht in de wijze waarop de provincies de middelen besteden via het provinciale plan.

Landelijke voorzieningen

In vergelijking met de regionale voorzieningen is er bij de bekostiging van de landelijke voorzieningen duidelijker sprake van een directe relatie tussen subsidie en prestatie. De bij de bekostiging gehanteerde bedragen per jeugdige zijn berekend op basis van het historische budget in 1989. Er is echter geen sprake van een naar type hulp gedifferentieerd normbedrag.

3.4 Varianten en effecten

Zoals hierboven is beschreven biedt de Wet op de jeugdhulpverlening geen houvast voor een doelmatige verdeling en aanwending van rijksmiddelen.

Enerzijds kan beredeneerd worden dat doelmatigheidsprikkels in de huidige systematiek moeten worden ingebouwd. Door het koppelen van voorwaarden aan de te leveren prestaties krijgt het Rijk meer sturingsmogelijkheden en wordt de effectiviteit voor het Rijk van de bestede middelen toetsbaar. Dit impliceert een zekere mate van recentralisatie van verantwoordelijkheden ten opzichte van de huidige situatie.

Anderzijds kan de redenering luiden dat in de huidige systematiek een optimale doelmatigheidsprikkel moet worden ingebouwd, gegeven de decentralisatie. Alleen de overheden die verantwoordelijk zijn voor de rechtstreekse toedeling van middelen naar de instellingen kunnen de meest optimale en doelmatige aanwending op instellingsniveau bepalen. Het Rijk kan slechts de doeluitkering op zodanige wijze vormgeven dat de provincies een optimale prikkel ondervinden om een doelmatige bekostigingssystematiek te introduceren.

Variant 1: Wijzigingen binnen de bestaande structuur

Subvariant 1.1: Koppeling subsidie en prestatie

Door het duidelijk leggen van een directe relatie tussen de input (doeluitkering) en output (hulpverlening) kan de doelmatigheid versterkt worden: het verbinden van voorwaarden aan de te leveren output (de te leveren prestaties) is dan wenselijk en noodzakelijk. Zo kunnen voorwaarden worden gesteld aan hoeveel prestaties (en van welk type hulpverlening) moeten worden geproduceerd met de beschikbaar gestelde middelen.

Door middel van het aan de bekostiging verbinden van dit soort voorwaarden wordt overgegaan van de huidige inputgerichte naar een meer prestatiegerichte financiering. Dit impliceert dat het Rijk zich een inhoudelijk oordeel moet kunnen vormen over de gewenste output: hoeveel hulpverlening (in plaatsen en/of aantal jeugdigen) gewenst is per provincie en in welke vorm. Op basis van dat inhoudelijke oordeel wordt het voor het Rijk mogelijk om financiële prikkels in te bouwen in de bekostigingssystematiek (eisen te verbinden aan de besteding van de doeluitkering) en zo de financiële middelen op een effectieve wijze in te zetten/te verdelen over de provincies. De te stellen voorwaarden geven het Rijk een sturingsmechanisme in handen wat, indien goed toegepast, een effectieve verdeling van de middelen garandeert.

Een en ander houdt in dat aan de verantwoordelijkheid van de rijks-overheid voor de planning duidelijker vorm gegeven wordt, waarvoor het noodzakelijk is dat het Rijk een actueel en uitputtend inzicht heeft in de totale hulpvraag per provincie, verdeeld over de verschillende hulpvormen. Dit om de op te stellen eisen voor de besteding van de doeluitkering per provincie (het aanbod) zo goed mogelijk op de vraag af te kunnen stemmen. Daarbij speelt ook een rol dat de wetgever een voorrangsregel voor Justitie-pupillen heeft opgenomen zonder duidelijke sancties naar provincies te stellen indien de voorrangsregel niet naar behoren wordt uitgevoerd.

Als gezegd bestaat er op rijksniveau beperkt inzicht in de doelmatigheid van de besteding van de middelen door de provincies. Wel is bekend dat zich, landelijk gezien, capaciteitsproblemen (wachtlijsten) voordoen, dat het aanbod gekenmerkt wordt door versnippering, dat zaken als de indicatiestellings-, plaatsings- en hulpverleningsfunctie niet optimaal op elkaar zijn afgestemd en dat er geen landelijke normbedragen voor de verschillende vormen van hulpverlening worden gehanteerd. Daarnaast is er sprake van verschillende financieringsstromen binnen de jeugdhulpverlening welke verschillende financieringssystematieken kennen wat leidt tot afwenteling tussen die stromen. Zo zijn er geldstromen vanuit WVC in het kader van de jeugdhulpverlening, vanuit Justitie in het kader van de jeugdbescherming en vanuit de AWBZ (COTG) in het kader van de geestelijke gezondheidszorg. Tevens dragen provincies vanuit hun eigen middelen bij aan de financiering van de jeugdhulpverlening. Deze bronnen dragen in de

volgende mate bij aan de financiering van de regionale jeugdhulpverlening: 84 procent WVC, één procent prov./reg., tien procent COTG, en vijf procent Justitie.

Een aantal provincies tracht dat laatste en de scheiding tussen de verschillende functies (plaatsing, indicatiestelling, advies, coördinatie etc.) te ondervangen door het instellen van samenwerkingsverbanden waarin de verschillende functies geïntegreerd worden. In de praktijk blijken deze samenwerkingsverbanden een positief effect op de verschillende aspecten van de jeugdhulpverlening te hebben.

In het kader van doelmatigheidsverbetering zou dan ook gedacht kunnen worden aan het instellen van een provinciaal bureau waarin de functie van de samenwerkingsverbanden gekoppeld wordt aan die van provinciale geldverdelers. Gedacht kan daarbij worden aan een bureau per provincie welke met de beschikbaar gestelde middelen hulpverleningsplaatsen in de betreffende provincie op een zo doelmatig mogelijke wijze "inkoopt". Het bureau kan daarbij op een bedrijfseconomische wijze vraag en aanbod aan elkaar verbinden door, gedwongen door het totaal beschikbare budget, aan de verschillende hulpvormen een prijskaartje te hangen waarvoor zij bereid is de benodigde plaatsen in te kopen. Instellingen welke een hogere prijs in rekening brengen komen dan niet in aanmerking voor subsidiëring en worden zo gedwongen hun aanbodprijs te verlagen. Per cliënt heeft het bureau dan een bedrag ter beschikking waarvoor de hulp geleverd moet worden, iedere jeugdige krijgt, op het moment dat hij/zij geïndiceerd is voor jeugdhulpverlening, als het ware een voucher waarmee hij/zij hulp kan kopen door tussenkomst van het bureau. Tevens kan de voorrang voor Justitie-pupillen hieraan gekoppeld worden.

Subvariant 1.2: Afrekenen op grond van de geleverde prestaties

In aanvulling op een doeluitkeringssystematiek kan het Rijk met provincies en grote steden "afrekenen" op basis van een vooraf vastgesteld normbedrag per type prestatie. De vooraf vastgestelde doeluitkering krijgt de vorm van een maximum-voorschot. Binnen dat vooraf bepaalde maximum mogen de provincies en de grote steden de eigen produktmix bepalen.

Bij het afrekenen kan het Rijk uitgaan van normbedragen per type prestatie. Dit houdt in dat aan het eind van het jaar de in de provincies geleverde prestaties worden vermenigvuldigd met een door het Rijk vooraf vastgesteld normbedrag per type prestatie. Op deze wijze wordt vastgesteld hoeveel subsidie de provincies maximaal hadden mogen verstrekken. Indien dit totaalbedrag lager ligt dan de verstrekte doeluitkering, vindt terugbetaling plaats.

Subvariant 1.3: Harmonisatie van normen

In 1988 is de Commissie Harmonisatie van Normen ingesteld. Deze commissie moest de bewindslieden van WVC en Justitie adviseren volgens welke concrete normen een harmonisatie van normen in de jeugdhulpverlening kan worden doorgevoerd. Doel van deze harmonisatie

was de beschikbare middelen die nu volgens historisch gegroeide situaties worden toebedeeld, zodanig te verdelen dat er, gelet op de feitelijk geleverde prestaties, een meer rechtvaardige en meer efficiënte toekenning van middelen zou worden bereikt.

In haar advies, dat betrekking heeft op de bekostiging van zowel de landelijke (door het Rijk) als de regionale voorzieningen (door de provincie), heeft de commissie een voorstel gedaan voor een normkostensysteem, uitgaande van een functionele benadering.

Onder een functionele benadering wordt verstaan die benadering waarbij de activiteiten die plaatsvinden in de jeugdhulpverlening worden weergegeven in functies. De functies worden beschouwd als cluster van samenhangende activiteiten die kenmerkend zijn voor de jeugdhulpverlening.

Zo zijn er een aantal directe en indirecte functies onderscheiden:

In de praktijk zullen de diverse functies in verschillende combinaties voorkomen, zo'n combinatie van functie wordt opgevat als hulpvariant, verschillend per werksoort.

De hulpvarianten worden per werksoort steeds onderscheiden in een basisvariant met één of meer plus- en/of minvarianten. De commissie beoogt met de basisvariant een pakket van hulp te onderscheiden dat voor de gemiddelde problematiek toereikend is. De plus- en minvarianten bevatten meer of minder functies om jeugdigen en gezin van dienst te kunnen zijn.

Tegenover elke functie staat een bepaald bedrag, zodat per hulpvariant een financiële norm kan worden vastgesteld. De normbedragen zijn berekend exclusief de huisvestingskosten.

Het eindrapport van de commissie werd qua denkmodel geaccepteerd door het particulier initiatief en de andere overheden, maar over de uitvoering kon op dat moment geen overeenstemming worden bereikt. Een overhaaste invoering vóór de decentralisatie (per 1 januari 1992) zou op grote weerstanden zijn gestuit.

Ten aanzien van de landelijke voorzieningen is inmiddels onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van invoering van normharmonisatie.

Variant 2: Wijziging van de bestuurlijke verhoudingen

Subvariant 2.1: Recentralisatie

Verdergaand dan variant één is een volledige recentralisatie van de jeugdhulpverlening. De verantwoordelijkheid voor planning en bekostiging zou daarmee volledig in handen komen van het Rijk.

Recentralisatie van de jeugdhulpverlening biedt de mogelijkheid instellingen rechtstreeks op prestaties te bekostigen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het werk van de eerdergenoemde Commissie Harmonisatie van Normen.

Subvariant 2.2: Decentralisatie

Waar bij variant 2.1 de doelmatigheid voor het Rijk van de uitvoering van de Wet op de Jeugdhulpverlening vergroot wordt door de verantwoordelijkheid voor de output-sturing aan te scherpen op een hoger

bestuurlijk niveau kan doelmatigheidsverhoging ook bereikt worden door een tegengestelde beweging: het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de input naar een lager niveau.

Door de verantwoordelijkheid voor de besteding van de middelen, de uitvoering en verantwoording op hetzelfde bestuurlijke niveau te leggen, n.l. het niveau dat het dichtst bij de hulpvrager staat, kunnen de middelen doelmatiger besteed worden. Dit kan bereikt worden door doeluitkeringen niet alleen feitelijk (huidige situatie) maar ook formeel te decentraliseren i.c. op te laten gaan in het provinciefonds. Zoals in paragraaf twee naar voren is gebracht is een mogelijke overheveling naar het provinciefonds in 1992 al aan de orde geweest.

4. WET OP DE BEJAARDENOORDEN

4.1 Beschrijving van het beleidsterrein

Doelstelling van het ouderenbeleid is integratie en participatie van ouderen in de samenleving. Hiertoe past het bevorderen van een verantwoord niveau van huisvesting en verzorging in tehuizen voor bejaarden. Voor zover dit verzorgingshuizen voor ouderen betreft (de bejaardenoorden) voorziet de Wet op de bejaardenoorden (WBO) in het bestuurlijk-juridische kader op grond waarvan bekostiging plaatsvindt.

In de wet welke in 1985 fundamenteel is gewijzigd, is vastgelegd dat alleen bejaarden die een positief advies (= advies dat strekt tot opnemings) van de gemeentelijke indicatiecommissie hebben gehad kunnen worden opgenomen in een bejaardenoord. Binnen de WBO wordt een aparte positie toegedicht aan de Bejaardenoorden met een bijzondere functie (BBF) vanwege het specifieke karakter van de zorg en de schaal waarop deze wordt verleend (doelgroep te klein om één of meerdere provinciale of grootstedelijke bejaardenoorden te rechtvaardigen). In deze paragraaf wordt verder niet ingegaan op de positie van de BBF-en; deze komt elders in dit rapport aan de orde.

De uitvoering van de WBO is in sterke mate gedecentraliseerd naar de provincies en de vier grote steden. De planningsbevoegdheid op het terrein van de bejaardenoorden is door WVC geheel overgelaten aan de provincies. De lagere overheden hebben een grote mate van vrijheid tot beleidsvoering ten aanzien van capaciteit, spreiding, kostenstructuur, kwaliteit van de huisvesting en van het zorgsysteem. Zo dient men om een bejaardenoord te mogen bouwen of exploiteren in het bezit te zijn van een door GS afgegeven verklaring van geen bezwaar. In deze verklaring wordt de capaciteit van het oord vastgesteld.

4.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

Belangrijkste financieringsbronnen van de WBO-voorzieningen zijn de specifieke uitkering en de eigen bijdragen. Daarnaast vindt bekostiging plaats via onttrekking aan de provinciale en grootstedelijke reserves en kunnen bejaardenoorden aanspraak maken op AWBZ-financiering ten behoeve van de zogenaamde "1-oktober bedden".

Eigen bijdragen

De WBO is gebaseerd op het principe van zelfbekostiging. De bewoner van een bejaardenoord is de kosten van het verblijf in het bejaardenoord verschuldigd (artikel 16f WBO). Veel bewoners zijn echter niet in staat om de volledige kostprijs te betalen; zij dragen in de bekostiging bij via de eigen bijdrage. Vanwege het principe van

zelfbekostiging is de eigen bijdrage dan ook inkomens- en vermogensafhankelijk tot aan de kostprijs.

Het verschuldigde bedrag wordt door het gemeentebestuur van de woonplaats geïnd (i.c. de Gemeentelijke Sociale Dienst). De geïnde eigen bijdragen worden door de gemeenten als één bedrag doorgesluisd naar de bejaardenoorden. Deze oorden weten daardoor niet hoeveel eigen bijdrage een individuele bewoner betaalt.

De subsidie die feitelijk aan een bejaardenoord wordt verstrekt is het verschil tussen het op grond van de bekostigingssystematiek berekende budget en de eigen bijdragen van bewoners.

Doeluitkering

Complementair aan de opbrengst uit eigen bijdragen worden de exploitatiekosten gefinancierd via een rijksbijdrage aan de provincies en de vier grote steden. Deze bijdrage van de overheid in de bekostiging van de kosten uit hoofde van de WBO heeft de vorm van een doeluitkering welke op de begroting van WVC staat.

De doeluitkering is op rijksniveau gebudgetteerd. De doeluitkering moet in 2001 zijn gebaseerd op:

1. het aantal inwoners van 75 jaar en ouder in de provincie (grote stad);
2. het aantal bewoners van bejaardenoorden met een bijzondere functie.

1 verminderd met 2 uitgedrukt als percentage van het totaal geeft de verdeelsleutel. Het begrotingsbedrag voor de provincie en grote steden is de betreffende verdeelsleutel vermenigvuldigd met het totaal beschikbare bedrag voor de bejaardenoorden. De uitkering wordt gecorrigeerd voor het verschil tussen de gemiddelde eigen bijdragen van bewoners in die provincie ten opzichte van het landelijk gemiddelde (in het jaar t-2). n.

Het in één keer overgegaan van de voor 1985 geldende bekostigingssystematiek (op basis van historische kosten en capaciteit) naar dit nieuwe objectieve verdeelstelsel zou een aantal provincies en grote steden voor onoverkomelijke financiële problemen stellen. Om die reden is er vanaf 1985 een overgangsregime van de oude verdeling op basis van historisch gegroeide capaciteit naar de nieuwe verdeling conform de bovengestelde criteria.

De provincies en de grote gemeenten verdelen de specifieke uitkering over de bejaardenoorden. Deze lagere overheden hebben hierbij volledige beleidsvrijheid. In dat verband vermeldt artikel 16c van de WBO onder meer dat een subsidie zal worden verstrekt ten bedrage van het geraamde verschil tussen het totaal van de goedgekeurde begroting en de eigen bijdragen van de bewoners. Enkele provincies hanteren bij de verdeling van de middelen over de oorden een prestatiebekostigingssystematiek.

Overige financieringsbronnen

Een deel van de bekostiging vindt plaats ten laste van de AWBZ. Het betreft hier de financiering van de activiteiten uit hoofde van de zogenaamde "1 oktober-regeling". De "1 oktober-regeling" is in 1971 in het leven geroepen met als doel op korte termijn extra verpleeghuiszorg te creëren voor patiënten die hun aanspraak op de AWBZ-verstrekking verpleeghuiszorg niet konden realiseren wegens plaatsgebrek en daarom op verblijf in een bejaardenoord waren aangewezen. Later heeft deze regeling beleidsmatig inhoud gekregen via de substitutie en "verpleeghuiszorg buiten de muren" in de vorm van een subsidieregeling van de Ziekenfondsraad.

Van belang is voorts de notie dat de exploitatielasten van een oord voor een - vaak niet onaanzienlijk deel - beïnvloed worden door van VROM verkregen objectsubsidies. Deze bijdrage in de kapitaalslasten kan geschieden via een eenmalige vaste bijdrage per verzorgingsplaats of via een jaarlijkse variabele bijdrage op grond van de dynamische kostprijsberekening.

Reserveringsfaciliteit

De WBO voorziet in een reserveringsfaciliteit voor de provincies en de vier grote steden. Jaarlijks mogen deze ten hoogste vijf procent van de specifieke doeluitkering voor dat jaar reserveren. Deze reservering geldt echter voor een periode van maximaal drie jaar. Binnen die periode dient dit overschot te worden bestemd voor de in de WBO genoemde doeleinden.

Daarnaast voorziet de WBO in de mogelijkheid tot reservevorming voor de individuele bejaardenoorden. Oorden die besparingen weten te realiseren ten opzichte van het toegestane budget mogen hiervan 50 procent toevoegen aan een reserve. Het maximum van deze reserve mag niet meer bedragen dan vijf procent van het totaal van de goedgekeurde begroting. De reserve dient te worden besteed aan doeleinden zoals omschreven in de WBO.

In de bijlage staat een aantal cijfermatige gegevens met betrekking tot de WBO vermeld.

4.3 Beoordeling

De werkgroep constateert dat geen directe relatie bestaat tussen de allocatie van de middelen over de provincies, die hoofdzakelijk is gebaseerd op het aantal 75-plussers, en de bekostiging van de individuele oorden op basis van de door hen geleverde prestaties. Dit kan tot een suboptimale allocatie en beheersmatige fricties leiden. Vanuit het Rijk bezien zijn voorts in de bekostigingssystematiek geen automatische prikkels ingebouwd die een doelmatige en effectieve besteding van de rijks gelden waarborgen. De provincies en grote steden hebben immers beleidsvrijheid bij de verdeling van de gelden over de instellingen. De provincies zijn weliswaar verplicht om na

afloop van enig jaar verantwoording af te leggen over de besteding (of zo men wil: de bestemming) van de WBO-middelen, deze zijn echter niet van invloed op het allocatieproces ex ante noch ex post. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de relatie met de eigen bijdragen; fluctuaties hierin zijn wel van invloed op de verdeling van de specifieke uitkering tussen provincies, maar beïnvloeden het macro-budget niet, hetgeen gelet op het beoogde supplementaire karakter van de rijksmiddelen (uitgangspunt: zelfbekostiging) ongewenst is.

Verder constateert de werkgroep dat de reserveringsfaciliteit niet voorziet in intrinsieke (dat wil zeggen uit de systematiek voortvloeiend) prikkels tot doelmatigheidsbesparingen of -winsten voor de rijksoverheid. Zo hebben provincies een zeker "belang" bij een stringente bevoorschotting van de individuele oorden enerzijds en een ruime toedeling van rijkswege via de specifieke uitkering krachtens de WBO anderzijds; een dergelijke situatie leidt immers tot reservevorming.

Daarnaast wordt de ondoelmatigheid van de reserveringsfaciliteit nog eens versterkt door de onduidelijke interpretatie in de WBO met betrekking tot de aanwending van reserves (bestemmen versus besteden). De wet bepaalt dat "het overschot ten laatste in het derde begrotingsjaar, volgend op het jaar waarin het is ontstaan dient te worden bestemd ...". Hoewel de bestemming beperkt is tot WBO-doeleinden, kan deze bepaling leiden tot omvangrijke vermogensvorming: de daadwerkelijke uitgaven vinden pas veel later plaats.

De relatie tussen het macro-budget en de opbrengst uit eigen bijdragen is niet eenduidig. Geredeneerd vanuit het principe van zelfbekostiging zou een toename van de inkomsten uit eigen bijdragen ceteris paribus dienen te leiden tot een daling van de collectieve middelen (rijksbijdrage). Immers op microniveau is de subsidie gelijk aan het verschil tussen de goedgekeurde begroting en de (geraamde) eigen bijdrage. Logisch te veronderstellen dat een en ander zich ook naar het macro-niveau zou vertalen. Dat nu blijkt niet het geval te zijn. Er wordt slechts "afgerekend" op de wijze waarop en waaraan de collectieve middelen zijn besteed. Een groei van de eigen bijdragen leidt niet tot datgene waarvoor ze juist in de overige zorgsector worden geïntroduceerd: een ontlasting van de collectieve middelen.

De vaststelling, inning en afdracht van de eigen bijdragen geschiedt door de gemeenten. De wijze waarop dit gebeurt ligt vast in het Bijdragebesluit bewoners van bejaardenoorden. Verificatie van door bewoners opgegeven inkomens- en vermogensgegevens geschiedt van oudsher door de gemeente nog slechts in beperkte mate, hoewel zij de mogelijkheid hiertoe wel hebben door gegevens te toetsen bij de Belastingdienst. Het feit dat zij louter een loketfunctie hebben en verder geen financiële verantwoordelijkheid dragen voor wat betreft de uitvoering van de WBO is hier wellicht debet aan. Behalve dat een dergelijke situatie in theoretische zin gevoelig is voor misbruik en

oneigenlijk gebruik, nodigt ze ook niet uit tot een optimale en doelmatige omgang met collectieve middelen.

4.4 Varianten en effecten

Op grond van de in de vorige paragraaf geconstateerde knelpunten in de WBO zijn enkele beleidsvarianten uitgewerkt. Deze varianten zouden naar de mening van de werkgroep een bijdrage kunnen leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. De herverdeeleeffecten van deze varianten konden niet worden berekend. Enerzijds komt dit door het kwalitatieve karakter van de varianten en anderzijds door het ontbreken van de voor de berekening van de herverdeeleeffecten benodigde basisgegevens.

Variant 1: Wijzigingen binnen de bestaande structuur

Subvariant 1.1: Afrekenen op grond van de geleverde prestaties

In aanvulling op een doeluitkeringssystematiek kan het Rijk met provincies en grote steden "afrekenen" op basis van een vooraf vastgesteld normbedrag per type prestatie. De doeluitkering krijgt de vorm van een vooraf bepaald maximum-voorschot. Binnen dat vooraf bepaalde maximum mogen de provincies en de grote steden de eigen produktmix bepalen.

Bij het afrekenen zou het Rijk kunnen uitgaan van vooraf te bepalen normbedragen per naar zorgzwaarte gedifferentieerde prestaties. Dit houdt in dat aan het eind van het jaar de door de provincies geleverde prestaties (naar zorgzwaarte) worden vermenigvuldigd met een door het Rijk vastgesteld normbedrag. Op deze wijze wordt vastgesteld hoeveel subsidie de provincies en grote steden maximaal hadden mogen verstrekken. Indien dit totaalbedrag lager ligt dan de verstrekte doeluitkering, vindt terugbetaling plaats.

Met deze subvariant kan de relatie tussen bekostiging en prestaties worden versterkt binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen.

Subvariant 1.2: Wijziging reserveringsfaciliteit

De in de vorige paragraaf geconstateerde knelpunten pleiten voor een andere omgang met de reserveringsfaciliteit. Het is in principe mogelijk binnen het kader van de huidige wetgeving en binnen de daarin geldende bestuurlijke verhoudingen te komen tot een correctie op dit punt. De meest eenvoudige manier is dan door in de tekst van de wet de term "bestemmen" te vervangen door besteden.

Ook kan worden gedacht aan een faciliteit die exclusief voor de oorden geldt. Deze mogen dan niet alleen - zoals nu het geval is - een gedeelte van gerealiseerde besparingen houden, en zijn tevens toegestaan om een gedeelte van het budget te reserveren voor vervanging en nieuwbouw.

De bestuurlijke verhoudingen tussen oorden en subsidiënten dient dan wel principieel gewijzigd te worden. De reserves worden namelijk niet meer beheerd door de provincies. De gelaagdheid in de WBO (rijk-provincies-gemeenten-oorden) zal hierdoor ook veranderen. Deze variant dient dan ook in samenhang te worden gezien met een andere bestuurlijke verhouding inzake de uitvoering van de WBO, waarbij de rol van de rijksoverheid en de provincies wordt herijkt ten gunste van de gemeenten (zie hoofdvariant twee). In dat geval zou kunnen worden gedacht aan het toekennen van een reserveringsfaciliteit aan de gemeenten. Overigens dreigt hier het gevaar dat de gemeenten inzake de reserveringsfaciliteit eenzelfde "natuurlijk" gedrag gaan vertonen als de provincies nu doen als belanghebbende.

Subvariant 1.3: Lump-sum voor ouderenbeleid

Een andere wijziging die kan worden aangebracht binnen de huidige systematiek van een doeluitkering is die waarbij provincies en grote steden een subsidie ontvangen die kan worden ingezet voor ouderenbeleid in brede zin en niet louter voor bejaardenoorden. Daarmee zouden de huidige restricties op de aanwending van de WBO-middelen worden weggenomen. Anders gezegd: de WBO-uitkering wordt een lump-sum uitkering waarbij de provincies en gemeenten vrij zijn deze te besteden voor ouderenbeleid in brede zin en daar niet op worden afgerekend. De functies van de WBO, vaststelling bijdrage op macro-niveau en herverdeling tussen overheden blijven in deze variant gehandhaafd.

Subvariant 1.4: Versterking relatie eigen bijdragen - specifieke uitkering

Binnen de thans bestaande structuur kan een rechtstreekse relatie worden aangebracht tussen de opbrengst uit eigen bijdragen en de specifieke uitkering. Dit kan binnen de huidige WBO door expliciet de bepaling op te nemen dat de specifieke uitkering per provincie het saldo vormt van de exploitatiekosten minus de opbrengst uit eigen bijdragen. Verevening van de eigen bijdragen over de provincies vindt dan niet plaats.

Hierdoor verandert het karakter van de subsidiëring ingevolge de WBO aanzienlijk. Nu is het nog een bijdrage in de bekostiging van de bejaardenoorden in de vorm van een specifieke uitkering (artikel 16a van de WBO). Het macro-bedrag hiervan is niet afhankelijk van de macro-omvang van de eigen bijdragen. Door expliciete koppeling met de eigen bijdragen zal per provincie afgerekend worden op de eigen bijdragen. Eventuele meevallers in de eigen bijdragen worden dan niet verevend over de overige provincies maar komen ten goede aan het Rijk. Door deze variant kan wel een open-einde ontstaan.

Variant 2: Wijziging van de bestuurlijke verhoudingen

Een van de gesignaleerde fricties is de gefragmenteerde wijze waarop de WBO wordt uitgevoerd dan wel de bestuurlijke en financiële bevoegdheden zijn geregeld. De sturingsmogelijkheden van de minister

zijn in de praktijk gering. Het ontbreken van een doelmatige bekostigingsstructuur zit hem dan ook veeleer in de bestuurlijke gelaagdheid van de WBO. Het gaat hierbij om een op zo doelmatige wijze benutten van collectieve middelen door een zo gunstig mogelijke verhouding tussen input (geld) en prestatie (zorg). De mate van doelmatigheid wordt dan bepaald door de wijze waarop de aansturing georganiseerd is. Dit veronderstelt een rechtstreekse relatie tussen enerzijds de bekostiging en planning en anderzijds de geleverde zorg (afrekenen op basis van beïnvloedbare prestaties).

Het bewerkstelligen van een dergelijke relatie binnen de WBO-structuur kan op twee manieren geschieden. Of de aansturing (uitvoering van de WBO) wordt op het niveau gebracht waarop nu de bekostiging plaatsvindt; of andersom. Dit impliceert de keuze tussen re- of decentralisatie van de uitvoering van de WBO.

Subvariant 2.1: Recentralisatie

Via een recentralisatie van de WBO, waarbij het Rijk volledig verantwoordelijk wordt voor de bekostiging, allocatie en (bestuurlijke) uitvoering, kan een directe relatie worden gelegd tussen subsidiehoogte en de geleverde prestaties. Dit zou het volgende kunnen betekenen.

Allereerst is het denkbaar dat de taken die de provincies nu vervullen in het kader van de WBO volledig door het Rijk worden overgenomen. Op rijksniveau vindt dat de bevoorschotting en afrekening plaats per oord en ligt de verantwoordelijkheid voor de planning en bouw van de capaciteit. Er zou een situatie ontstaan die vergelijkbaar is bij de Bejaardenoorden met een bijzondere functie, waar het Rijk als het ware als "WBO-provincie" fungeert. De provincies worden dan feitelijk uit de WBO geschreven omdat ze geen taken meer hebben.

Deze variant biedt de mogelijkheid de bejaardenoorden rechtstreeks te bekostigen met een all-in normbedrag per bejaarde dat een vergoeding is voor personele, materiële en huisvestingskosten. De hoogte van dit normbedrag is afhankelijk van de zorgbehoefte van de bejaarde. Bij de nadere uitwerking van deze prestatiebekostigingssystematiek kan worden voortgebouwd op ervaringen die reeds in enkele provincies zijn opgedaan met prestatiebekostigingssystemen met als uitgangspunt een bedrag per verzorgingsplaats of bejaarde.

De subsidie die door het Rijk aan een bejaardenoord wordt verstrekt is het verschil tussen het op grond van de bekostigingssystematiek berekende budget en de eigen bijdragen van bewoners. Hiermee wordt een directe relatie gelegd tussen prestatie en bekostiging.

Oorden hebben in deze variant schaalvrijheid en mogen desgewenst de capaciteit vergroten of verkleinen, de overheidsbemoeienis met de schaal kan volledig worden beëindigd. De bejaarden bepalen zelf, evenals op dit moment het geval is, naar welk oord ze willen en hebben daarmee keuzevrijheid. Burgers of organisaties zijn vrij in het oprichten van een bejaardenoord. De instellingen zijn vrij in het genereren van andere dan subsidie-inkomsten.

De uitvoering kan worden ondergebracht bij het ministerie van WVC of bij de indicatiecommissies die in het kader van de WBO zijn ingesteld. In de uitvoering zal het volume en daarmee de uitgavenstroom moeten worden beheerst door het maximeren van het volume. Bij deze variant moet wel rekening worden gehouden met uitvoeringskosten bij de instantie die moet zorgdragen voor de volumebeheersing en het binnen het totale toegewezen volume, plaatsen van bejaarden. Een en ander zou een wijziging van de WBO betekenen.

De variant heeft de vorm van een vouchersysteem. Een bejaarde kan na een positieve indicatie een voucher ontvangen waarvan de hoogte afhankelijk is van de vastgestelde zorgbehoefte. Deze voucher kan bij een oord naar keuze worden "verzilverd". Kiest een bejaarde voor een bepaald oord dan wordt het normbedrag aan het oord overgemaakt.

Een minder vergaande modaliteit binnen deze variant is het aanscherpen van de wijze waarop de provincies nu verantwoording afleggen aan het Rijk. Provincies zouden dan in hun verantwoording een expliciete koppeling moeten aangeven tussen de "geleverde prestaties" in termen van capaciteit en kosten en de financiering ervan (rijkssubsidie en eigen bijdragen). De doelsubsidie WBO krijgt hierdoor minder het karakter van een doeluitkering en wordt een traditionele specifieke uitkering omdat de aanwending van de middelen stringenter wordt geformuleerd. In de verantwoording wordt dan niet meer aangetoond dat de middelen besteed zijn binnen de reikwijdte van de wet, maar specifiek besteed zijn ten behoeve van nauw omschreven zorgprestaties.

Recentralisatie zou een wending in het WBO-beleid betekenen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ouderenzorg, in casu de bejaardenoorden, heeft nooit op het niveau van de rijksoverheid gelegen.

Subvariant 2.2: Decentralisatie

De meest vergaande variant, die de bestuurlijke verhoudingen ter discussie stelt, is die waarbij wordt overgegaan tot (verdergaande) decentralisatie waarbij provincies of gemeenten volledig bestuurlijk financieel verantwoordelijk worden. De rijksbijdrage maakt dan onderdeel uit van de uitkering uit Provinciefonds of Gemeentefonds. Eventuele herverdeling tussen gemeenten en provincies zouden via de fondsen moeten worden gerealiseerd.

Met een decentralisatie naar de gemeenten kan worden ook worden aangesloten bij de verantwoordelijkheid voor de vaststelling, inning en afdracht van eigen bijdragen van bewoners. Dit geschiedt immers door de gemeenten. De gemeenten vervullen in deze slechts een intermediaire taak: zij vormen een loketfunctie tussen enerzijds het bejaardenoord dat een tarief in rekening brengt en anderzijds de bewoners van een oord die een eigen bijdrage verschuldigd zijn. Van een belang in budgettaire zin is derhalve geen sprake.

Indien de gemeenten verantwoordelijk worden gesteld voor de uitvoering van de WBO zouden in de bekostiging ook prikkels ingebouwd kunnen worden waardoor het principe van zelfbetaling meer tot zijn recht komt. In het bijzonder wordt dan gedacht aan een financierings-systeem waaraan de relatie tussen eigen bijdragen en collectieve financiering meer tot zijn recht komt. De intermediaire functie die gemeenten nu hebben, wordt omgezet in die van integraal verantwoorde-lijke. In geval van de WBO wordt dan bij de subsidiëring rekening gehouden met een normatief niveau van de eigen bijdragen. De gemeen-ten worden dan, gegeven een bepaald kostenniveau het hieraan verbon-den budget, mede verantwoordelijk voor de bekostiging. De specifieke uitkering is een gefixeerde bijdrage van het Rijk in de kosten. Gemeenten krijgen dan niet alleen belang bij efficiency (lagere kosten) maar ook bij een optimale inning van de eigen bijdragen (waardoor financiering ten laste van de gemeenten ontlast wordt).

4.5 Lopende ontwikkelingen

De WBO is onderdeel van de discussie over woonzorgcomplexen (WoZo-Co's). Meer duidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingen wordt verkregen in het voorjaar 1994 als de commissie Welschen haar rapport uitbrengt.

Een van de richtingen waarover in de WoZoCo-discussie wordt gesproken is die waarbij de zorg in een tehuis premiegefinancierd wordt en de huisvesting, voorzover deze op grond van eigen bijdragen niet zelf kan worden betaald, via een suppletieregeling wordt medegefinancierd. De eigen bijdrage van bejaarden kan dan afhankelijk worden gesteld van de inkomens- en vermogenssituatie enerzijds, en de prijs van huisvesting en zorg anderzijds.

Hierbij wordt opgemerkt dat een redelijk aantal bejaarden een zodanig inkomen of vermogen blijkt te hebben dat zij een duurdere voorziening zouden kunnen betalen. Een inschatting van het SCP op basis van enquêtegegevens is dat ongeveer 20 procent van de bejaarden de voorziening volledig zelf betaalt.

In het WoZoCo-model is het denkbaar dat de oorden een bedrag per bezette plaats gaan ontvangen (geld volgt de bejaarde). Financiering van de zorg geschiedt dan via de AWBZ, met een soort van inkomensaf-hankelijke huursubsidie voor de woonvoorzieningen. Het is dan moge-lijk dat verschillende aanbieders verschillende huurprijzen zullen rekenen, gegeven de huisvestingskosten. Mogelijkheden voor oorden om zelf de gewenste schaal te kiezen is in deze cruciaal om deze keuze-vrijheid van oorden inzake prijsbeleid mogelijk te maken. In de WoZoCo-discussie is over de schaalvrijheid van instellingen nog geen uitspraak gedaan.

5. SUBSIDIEREGELING BEJAARDENOORDEN MET EEN BIJZONDERE FUNCTIE

5.1 Beschrijving van het beleidsterrein

Doelstelling van de regeling is een bijdrage te leveren in de kosten van huisvesting en verzorging van bejaarden in bejaardenoorden met een bijzondere functie. Op grond van de WBO kan de Minister van WVC, Gedeputeerde Staten gehoord, verklaren dat een bejaardenoord een bijzondere functie heeft.

Ons land kent begin 1994 ongeveer 135 bejaardenoorden met een bijzondere functie (BBF-oorden). Deze oorden bieden verzorging aan speciale groepen bejaarden. Het gaat daarbij om kloosterbejaardenoorden, Joodse bejaardenoorden, tehuisen voor bejaarden met speciale handicaps en nog enkele tehuisen voor anderszins te onderscheiden bijzondere categorieën bejaarden.

De Minister van WVC is rechtstreeks verantwoordelijk voor de bejaardenoorden met een bijzondere functie. Dit blijkt ook uit de bekostigingssystematiek van deze oorden.

5.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

Bejaardenoorden met een bijzondere functie worden, anders dan algemene bejaardenoorden, rechtstreeks door het Rijk bekostigd onafhankelijk van de provincie of grote stad waar zij gevestigd zijn. Sinds 1991 is voor de BBF-oorden een budgetteringssysteem van kracht.

Daarvoor is een budget voor een bejaardenoord opgesplitst in 4 deelbudgetten, te weten een personeelskostenbudget, een voedingskostenbudget, een overige kostenbudget en een huisvestingskostenbudget. De eerstgenoemde drie kostensoorten worden genormeerd en substitutie binnen en tussen deze kostensoorten is mogelijk.

Personeelskosten

Het budget voor personeelskosten bestaat voor ieder oord uit een vast bedrag per bed per dag en is afhankelijk van de capaciteit van het oord en de gemeten gemiddelde meerzorgbehoefte per bewoner. Dit bedrag neemt af naarmate de capaciteit van het oord toeneemt. Dit bedrag is echter niet lineair.

De bij een oord gemeten gemiddelde meerzorg per bewoner is bepalend voor de indeling van het betrokken oord in één van de vier meerzorgcategorieën A, B, C of D. Het bedrag neemt voor ieder van de categorieën B, C en D steeds met een bepaald bedrag toe. De omvang van deze toename is eveneens afhankelijk van de capaciteit op een wijze zoals boven omschreven.

Het personeelskostenbudget kan worden met een bedrag per bed per dag worden verhoogd als het betreffende oord in een bepaalde categorie valt¹.

Voedingskosten

Het budget voor voedingskosten bestaat uit een vast normbedrag per bed per dag. Uitsluitend voor oorden in de tweede categorie is een opslag mogelijk per bed per dag.

Overige kosten

Het budget voor overige kosten bestaat uit een vast normbedrag per bed per dag.

Huisvestingskosten

De huisvestingskosten zijn niet genormeerd maar worden vergoed op basis van de historische situatie.

Bij de financiering spelen de eigen bijdragen van bewoners een belangrijke rol. In de WBO wordt aangegeven dat de bewoner in principe zelf de verzorgingsprijs betaalt; indien een bewoner dat niet kan wordt het ontbrekende deel ten laste van de collectieve middelen aangevuld. Dit houdt in dat de subsidie die feitelijk aan een bejaardenoord wordt verstrekt het verschil is tussen het op grond van de bekostigingssystematiek berekende budget en de eigen bijdragen van bewoners die door de gemeenten worden geïnd.

5.3 Beoordeling

Uit een IOO-analyse blijkt dat in 1991 de gemiddelde capaciteit per instelling 49 bedraagt. De werkelijke bezetting was hoog: gemiddeld 48 bedden. Kleine instellingen bleken relatief oververtegenwoordigd te zijn: ruim eenderde van de oorden had een omvang van 30 bedden of minder. Verder komt uit de IOO-analyse naar voren dat in 1991 relatief veel instellingen een bewonersbestand bleken te hebben dat gemiddeld meer zorg behoefde dan standaard.

Van alle oorden had het merendeel (63 procent) een gemiddeld bedrag aan huisvestingskosten per bed dat lager was dan het gemiddelde voor alle oorden. De huisvestingskosten tussen oorden kunnen sterk van elkaar verschillen. Deze verschillen kunnen maar zeer ten dele worden verklaard uit verschillen in capaciteit.

¹

Er bestaan vier categorieën oorden:

categorie 1: voornamelijk kloosterbejaardenoorden;

categorie 2: op één na, oorden voor Joodse bejaarden;

categorie 3: op één na, oorden voor blinde bejaarden;

categorie 4: op twee na, oorden voor Indische Nederlanders.

De werkgroep constateert dat de huisvestingskosten van de oorden op basis van de historische situatie worden vergoed. Dit heeft tot gevolg dat oorden van ongeveer gelijke omvang aanmerkelijk verschillende huisvestingskosten kunnen hebben. De oorden worden in de huidige bekostigingssystematiek niet geprikkeld naar goedkopere huisvesting om te zien.

De huisvestingskosten laten een grote spreiding zien. Bij de variant waarin deze kosten niet worden genormeerd pleit de werkgroep er voor de uitschieters naar boven op dit punt kritisch te bezien en te kijken of er ook, binnen de doelstellingen van de wet, goedkopere alternatieven zijn.

De werkgroep constateert tevens dat in de huidige bekostigingssystematiek de vergoedingen voor personeelskosten onder meer afhankelijk zijn van de capaciteit van de instelling en dat er bovendien sprake is van een vaste voet in de bekostigingsformule. Hierdoor ontvangen kleine oorden een relatief hoger subsidiebedrag dan grote en onder vinden oorden daardoor geen prikkel om een optimale schaal te zoeken.

Het aantal bejaarden gedifferentieerd naar meerzorgbehoefte acht de werkgroep een geschikte prestatie-indicator voor de bekostiging van de oorden. Hoewel deze prestatie-indicator niet een directe relatie heeft met de doelstellingen van dit beleid, vindt de werkgroep een aanvullend kwaliteitsbeheersingsinstrumentarium niet nodig. De keuzevrijheid voor de bejaarden, die per categorie oord kan verschillen, moet de oorden er toe aanzetten verzorging van goede kwaliteit te bieden.

5.4 Varianten en effecten

De varianten die in deze paragraaf worden gepresenteerd beogen een bijdrage te leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. De door het IOO berekende effecten zijn gebaseerd op gegevens over het jaar 1991. Voor de berekeningen is verder gebruik gemaakt van de omvang van de oorden (uitgedrukt in bedden).

Variant 1

Het budget voor de BBF-oorden wordt in deze variant bepaald op grond van een all-in normbedrag per bejaarde waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in zorgzwaarte. De normbedragen zijn daarmee niet langer capaciteitsafhankelijk. Verondersteld wordt dat de huidige praktijk met opslagen voor personeel en voeding gehandhaafd blijft. Ook de vergoedingen voor huisvesting zijn genormeerd en maken deel uit van het all-in normbedrag. Normering van de huisvestingskosten maakt het mogelijk als gevolg van historische omstandigheden gegroeide onevenredige kostenverschillen (geleidelijk) af te schaffen. De subsidie die door WVC uiteindelijk aan een bejaardenoord wordt verstrekt is het verschil tussen het op grond van de bekostigingssystematiek berekende budget en de eigen bijdragen van bewoners.

Oorden hebben in deze variant schaalvrijheid en mogen desgewenst de capaciteit vergroten of verkleinen, de overheidsbemoeienis met de schaal kan volledig worden beëindigd. De bejaarden bepalen zelf, evenals op dit moment het geval is, naar welk oord ze willen en hebben daarmee keuzevrijheid. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat deze keuzevrijheid kan worden belemmerd door de denominatie van oorden en het geringe aantal oorden van een bepaalde categorie. Burgers of organisaties (bijvoorbeeld reguliere bejaardenoorden) zijn vrij in het oprichten van een bejaardenoord met een bijzondere functie. De instellingen zijn vrij in het genereren van andere dan subsidie-inkomsten.

De capaciteit wordt niet meer per instelling vastgelegd. De omvang van de zorg wordt beheerst door het vaststellen van het volume aan bejaarden dat in aanmerking wil komen voor plaatsing in een bejaardenoord. De bijdrage van het Rijk in de kosten van deze bejaardenzorg is gekoppeld aan de bejaarde die geplaatst wordt.

De hoogte van de bijdrage is enerzijds afhankelijk van de eigen bijdrage van de bejaarde en gaat anderzijds uit van een vast normbedrag rekening houdend met de zwaarte van de zorg.

De uitvoering kan worden ondergebracht bij het ministerie van WVC of bij de indicatiecommissies die in het kader van de WBO zijn ingesteld. Via deze uitvoering wordt het volume en daarmee de uitgavenstroom beheerst. Bij deze variant moet wel rekening worden gehouden met uitvoeringskosten bij de instantie die moet zorgdragen voor de volumebeheersing en het binnen het totale toegewezen volume, plaatsen van bejaarden. Een en ander betekent een wijziging van de WBO.

De variant heeft de vorm van een vouchersysteem omdat het normbedrag (de voucher) voor de bejaarde bij elk BBF-oord in een bepaalde categorie van toepassing is.

Effecten

Een vergelijking van de budgetten van de instellingen volgende de vigerende bekostigingswijze en de onderhavige variant levert, bij een gelijkblijvend totaalbudget, inzicht op in de herverdeeleffecten. Deze kunnen voortvloeien uit verschillen tussen instellingen wat betreft capaciteit en/of huisvestingskosten. Relatief kleine instellingen zullen er in de nieuwe bekostigingswijze op achteruitgaan ten faveure van relatief grote instellingen. Tevens zullen oorden met relatief lage huisvestingskosten erop vooruitgaan. Het totale effect op de totale budgetten van de instellingen wordt bepaald door de combinatie van beide effecten.

Bij invoering van een all-in normbedrag, inclusief huisvestingskosten, zo blijkt uit de IOO-analyse, veranderen de consequenties voor ieder oord afzonderlijk aanzienlijk. Hierbij is de normering van de huisvestingsuitgaven gebaseerd op de huisvestingslasten van alle oorden tezamen. Omvangrijke herverdeeleffecten, zowel positief als negatief, doen zich voor. Achtergrond hiervan zijn de grote verschillen in huisvestingskosten per oord. Mogelijk zijn deze (deels) een gevolg van de diverse manieren waarop de huisvestingslasten zijn

geadministreerd. Over het geheel genomen profiteren de kleine oorden in categorie 1 van de invoering van een all-in normbedrag. Dit resulteert in een positief herverdelingseffect voor categorie 1, gemiddeld met zo'n 2,4 procent.

In deze variant gaan de oorden in de categorieën 2, 3 en 4 er op achteruit. De achtergrond hiervan is dat de huisvestingskosten per bed voor oorden in categorie 1 gemiddeld lager zijn dan in de overige categorieën. Het betreft hier de zogenaamde kloosterbejaardenoorden.

Om te bezien in hoeverre het boven geschetste beeld verandert indien uitsluitend voor de grootste categorie oorden, categorie 1, een all-in normbedrag, inclusief huisvestingskosten, wordt berekend, is voor deze categorie een additionele variant doorgerekend.

Ook in dit geval blijken de herverdeeleffecten sterk verschillend en niet zonder meer naar verschillen in capaciteit herleidbaar. Van de 103 oorden worden er 45 met een negatief herverdeeleffect geconfronteerd. Drie daarvan hadden een negatief herverdeeleffect van meer dan 20 procent en 13 oorden hadden een negatief herverdeeleffect van tussen de 10 en 20 procent. Bij de overigen waren de negatieve herverdeeleffecten kleiner dan 10 procent.

Van de 58 oorden met een positief herverdeeleffect waren er drie die er fors op vooruit zouden gaan, namelijk met meer dan 20 procent. Bij de overigen bedroeg het positieve herverdeeleffect minder dan 10 procent.

Variant 2

Deze variant komt overeen met variant één. Echter op één punt wijkt ze daar van af: de normbedragen zijn exclusief huisvesting.

In aanvulling op deze variant stelt de werkgroep voor de (verschillen in) huisvestingslasten van de bejaardenoorden met een bijzondere functie, met name daar waar het uitschieters naar boven betreft, kritisch te bezien. Mogelijk dat daarvoor, binnen de doelstellingen van de wet, goedkopere alternatieven voorhanden zijn.

Effecten

Uit de IOO-analyse blijkt dat in categorie 1 (voornamelijk kloosterbejaardenoorden) kleine oorden er bij invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvesting, erop achteruit en grote oorden erop vooruit gaan. Omdat deze categorie veel kleine instellingen bevat, gaat gemiddeld de gehele categorie er met zo'n 2,1 procent op achteruit. Grosso modo blijkt dat bij een capaciteit van 30 bedden of minder instellingen in een vergelijkbare meerzorgcategorie er eenzelfde percentage op achteruit gaan. Voor deze oorden geldt in de vigerende systematiek immers een normbedrag dat onafhankelijk is van de capaciteit. Analooeg gaan bij een capaciteit van meer dan 90 bedden oorden in dezelfde meerzorgcategorie er eenzelfde percentage op vooruit.

In de overige categorieën treden bij kleine oorden negatieve herverdeeleffecten op bij de invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvestingskosten. Voor al de drie categorieën geldt dat een all-in normbedrag exclusief huisvestingskosten voor de betreffende categorie als geheel gunstig is.

In vergelijking met variant één brengt deze variant een grotere uitvoeringslast met zich mee aangezien de te vergoeden huisvestingskosten per oord afzonderlijk dienen te worden beoordeeld.

Variant 3

Variant drie is een bestuurlijke variant, waarbij de middelen voor de bejaardenoorden met een bijzondere functie worden toegevoegd aan de doeluitkering WBO. Er zijn dan geen oorden meer die rechtstreeks door de Minister van WVC worden gesubsidieerd. Voor een verdere uitwerking van deze variant wordt verwezen naar de varianten voor de WBO.

5.5 Aanpassingsmogelijkheden voor instellingen

Als gevolg van de omvangrijke herverdeeleffecten van de geschetste varianten kan een overgangstraject noodzakelijk zijn. Voor de wijze waarop dit kan worden ingevuld, verwijst de werkgroep naar deel II van dit rapport.

Oorden die in de varianten er in budget op vooruit gaan kunnen de kwaliteit van de voorziening verbeteren. Instellingen die met een negatief herverdeeleffect worden geconfronteerd hebben verschillende mogelijkheden hierin verandering te brengen.

In de eerste plaats kunnen deze oorden samenwerking gaan zoeken of fuseren met andere oorden. In de door het IOO berekende herverdeeleffecten wordt met een dergelijke gedragsreactie geen rekening gehouden. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat gezien het aantal oorden in de categorieën 2 tot en met 4 de mogelijkheden daartoe beperkt zijn. Verder zijn er ook beperkingen die onder meer gelegen zijn in verschillen in denominatie en doelgroep tussen oorden en in de gewenste bereikbaarheid van het oord.

Indien het van belang wordt geacht dat specifieke (categorieën) oorden in stand worden gehouden, omdat ze het onder een nieuwe bekostigingssystematiek niet zullen redden, dan kan daar via een gerichte doelsubsidie op worden ingespeeld. Hierdoor wordt de prijs van een beleid gericht op bereikbaarheid, specifieke doelgroepen of instandhouding van een oord met een bepaalde denominatie blootgelegd.

Voor een aantal oorden is rijst de vraag of, mede gezien de aanpassingsmogelijkheden die zij hebben, volledige prestatiebekostiging haalbaar is zonder aantasting van het voorzieningenniveau danwel de budgettaire neutraliteit. Nader onderzoek op dit punt zal dat moeten uitwijzen.

6. BASISONDERWIJS

6.1 Beschrijving van het beleidsterrein

In artikel 23 van de Grondwet zijn beginselen neergelegd van recht op vrijheid en deugdelijkheid van onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. Deze beginselen liggen mede ten grondslag aan de bekostiging van overheidswege van het basis- en voortgezet onderwijs.

De bekostiging van een openbare of een bijzondere school kan slechts een aanvang nemen als de school voorkomt op een door de gemeente van vestiging vastgesteld plan van nieuwe scholen. Dit plan wordt elk jaar voor 1 oktober door de gemeenteraad vastgesteld.

Een school moet in het plan van scholen worden opgenomen op verzoek van het bevoegd gezag van de school, dan wel op verzoek van ouders, voogden of verzorgers. Bij het openbaar onderwijs wordt het bevoegd gezag gevormd door het college van burgemeesters en wethouders en bij het bijzonder onderwijs door het bestuur van de school.

6.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

Huidige bekostigingssystematiek

In het basisonderwijs is de bekostiging van de personele, materiële en huisvestingsuitgaven apart geregeld.

Naast de basisformatie is er personele formatie beschikbaar voor: vakonderwijs, onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC), taakrealisatie en aanvullende formatie. Scholen krijgen een formatiebudget. Salarislasten krijgen ze vergoed.

De basisformatie wordt bepaald door het aantal gewogen leerlingen op een teldatum. Voor de bepaling van het aantal gewogen leerlingen per school worden aan verschillende categorieën kinderen gewichten toegekend. Voor de meeste kinderen is dit 1. Maar er zijn ook andere gewichten zoals 1,25 (ouders hebben opleiding tot maximaal LBO-niveau), 1,4 (internaat- en schipperskinderen), 1,7 (kinderen van ouders die een trekkend bestaan leiden) of 1,9 (kinderen van buitenlandse afkomst met ouders die opleiding hebben tot maximaal LBO-niveau). De relatie tussen de formatie en het gewogen aantal daarvoor in aanmerking komende leerlingen is niet proportioneel. Het minimum in de basisformatie is twee, waardoor de kleinste scholen relatief weinig gewogen aantallen leerlingen per eenheid basisformatie hebben. Het aantal uren vakonderwijs is afhankelijk van het aantal ongewogen leerlingen. Deze formatie is in veel mindere mate proportioneel dan de basisformatie.

De formatie voor OETC is afhankelijk van het aantal leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond. De formatie voor OETC

heeft in veel sterkere mate een proportioneel verloop heeft dan de basisformatie en de formatie voor vakonderwijs.

De formatie voor taakrealisatie van de schoolleiding is gekoppeld aan de basisformatie en de formatie voor OETC en daarmee indirect aan het aantal leerlingen.

Scholen hebben voorts de mogelijkheid zelf formatie aan te stellen uit eigen middelen of middelen van derden (bijvoorbeeld van de gemeenten).

In het basisonderwijs is voor de materiële exploitatie-uitgaven een normatief bekostigingssysteem van kracht gebaseerd op programma's van eisen (pve's), het Londo-stelsel. De materiële vergoedingen, die als een lump-sum worden uitgekeerd, zijn gebaseerd op 34 school(-gebouw) afhankelijke indicatoren.

Huisvestingsuitgaven voor het basisonderwijs worden apart vergoed. Het gaat om uitgaven die noodzakelijk zijn om in de huisvesting (inclusief eerste inrichting) van scholen voor basisonderwijs te kunnen voorzien. Gemeenten gaan daarvoor leningen aan voor bijzondere als openbare scholen. O&W betaalt daarvan de rente, aflossing en huurvergoedingen.

In het kader van toerusting en bereikbaarheid van basisscholen is beleid ontwikkeld met betrekking tot de minimumschaal van basisscholen. Deze zijn nu afhankelijk van de oppervlakte van de gemeenten waarin de school is gevestigd en het aantal 4-12 jarigen in die gemeente. Hieraan zijn de stichtings- en opheffingsnormen gekoppeld.

Voorgenomen bekostigingssystematiek

Op het punt van de nieuwe bekostigingswijze voor het basis (en ook het voortgezet) onderwijs zijn de "Gezamenlijke richtinggevende uitspraken" tussen vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de Minister van O&W van belang. Deze (recente) afspraken vloeien voort uit het zgn. Schevenings beraad bestuurlijke vernieuwing.

Kernelementen hierin zijn de ontwikkeling een nieuwe bekostigingssystematiek waarbij de prijs van het te bekostigen personeel (= de gemiddelde personeelslast (GPL)) periodiek vooraf bepaald wordt, bestedingsvrijheid binnen de grenzen van de wet, vaststelling van de materiële vergoedingen op een zo eenvoudig mogelijke wijze en handhaving van wettelijke stichtings- en opheffingsnormen.

Deze GPL zal de gedaante hebben van een landelijk bedrag per full-time equivalent (fte) per personeelscategorie, gecorrigeerd voor de gemiddelde gewogen leeftijd van het personeelsbestand van de school.

In februari 1994 is het wetsvoorstel vereenvoudiging Londo naar de Tweede Kamer worden gezonden. Van de 34 indicatoren in het huidige systeem zullen er negen overblijven.

Het kabinet heeft besloten de huisvestingsmiddelen voor het primair en voortgezet onderwijs te decentraliseren. Op dit moment vindt nog nadere uitwerking plaats van de wijze waarop dit moet geschieden.

Naast de hier geschetste ontwikkelingen voor de middellange termijn zullen door O&W ook verkenningen worden uitgevoerd naar verdergaande vereenvoudiging in de bekostiging voor de langere termijn. Daarbij wordt voor het basisonderwijs de mogelijkheid verkend om te komen tot de bekostiging middels een vast bedrag per leerling (voor personeel en materieel tezamen) gecombineerd met de leerlingdichtheid per gemeente.

6.3 Beoordeling

De werkgroep constateert dat in de huidige bekostigingssystematiek sprake is van een vaste voet in de bekostiging van de personeelsformatie en dat nog voor een gedeelte sprake is van declaratie-bekostiging. Het handhaven van een zekere vaste voet is daarbij gekoppeld aan de doelstellingen van het onderwijsbeleid waarin de bereikbaarheid van voorzieningen voor elke leerplichtige leerling een centraal punt vormt. Vanuit doelmatigheidsoogpunt is naar het oordeel van de werkgroep aan een vaste voet het nadeel verbonden dat scholen geen prikkel ondervinden om een optimale schaal te zoeken. Voorts zou bij de door O&W voorgestane verdergaande normering van de personeelsuitgaven een vergroting van de doelmatigheid kunnen worden bereikt.

Een vaste voet in de bekostigingsformule en het bestaan van stichtings- en opheffingsnormen beogen de bereikbaarheid van het basisonderwijs te waarborgen. De werkgroep heeft verkend of er ook andere instrumenten zijn om hieraan tegemoet te komen, zonder aan de instellingen de prikkel te ontnemen een optimale schaal te zoeken. Ze meent dat een leerlingdichtheid afhankelijk normbedrag (conform één van de verkenningen van O&W) wellicht een goed alternatief is voor en te prefereren valt boven de huidige systematiek. De theoretische notie hierachter is dat bij fusie van twee scholen uit een zelfde gemeenten beide scholen een zelfde bedrag per leerling ontvangen. De huidige systematiek kan er toe leiden dat er per school sprake is van een verschillend subsidiebedrag per leerling. Hierdoor kan het voor beide scholen een onaantrekkelijke optie zijn om samen te gaan.

Verder constateert de werkgroep dat in de thans vigerende bekostigingssystematiek de hoogte van de materiële vergoedingen wordt bepaald op grond van meer dan dertig indicatoren. Hoewel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is om dit aantal aanzienlijk terug te brengen bestaan er wellicht ook op dit punt mogelijkheden tot verdere vergroting van de doelmatigheid.

Het aantal (gewogen) leerlingen vindt de werkgroep een geschikte prestatie-indicator voor de bekostiging van de scholen. Leerlinggegevens alleen bieden een incompleet beeld van de kwaliteit en effecti-

viteit van het onderwijs. Om die reden vindt de werkgroep een adequaat kwaliteitsbeheersingsinstrumentarium noodzakelijk, waarin de behoefte van de consument centraal staat. Om ouders in staat te stellen te stemmen met hun voeten is adequate marktinformatie een vereiste. Zoals ook vanuit het Schevenings beraad wordt uitgewerkt zouden scholen kunnen worden verplicht jaarlijks een openbaar verslag te publiceren waarin de prestaties van de school worden gepresenteerd. Als er evenals in de verkenningen voor het Schevenings beraad een grotere rol voor de scholen is weggelegd, zal de rol van de onderwijsinspectie hierop moeten worden afgestemd.

De werkgroep is van mening dat aan een decentralisatie van de huisvestingsuitgaven het voordeel is verbonden dat hierdoor beter kan worden ingespeeld op de lokale omstandigheden, waardoor een doelmatiger allocatie kan worden gerealiseerd.

De werkgroep meent dat met de vergroting van de zelfstandigheid van scholen (o.m. door lump-sum bekostiging) gepaard kan gaan met een terughoudende opstelling van de rijksoverheid ten aanzien van bemoeienis met de inrichting van het onderwijsproces. Dit zou zich onder meer kunnen uiten in een vermindering van (gedetailleerde) regelgeving.

6.4 Varianten en effecten

De varianten die in deze paragraaf worden gepresenteerd beogen een bijdrage te leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. De door het IOO berekende effecten zijn gebaseerd op gegevens van het schooljaar 1991-1992. Deze gegevens betreffen uitsluitend informatie over de personele lasten van alle scholen, aangevuld met relevante leerlinggegevens en algemene informatie over de school. Het IOO kon niet tijdig beschikken over gegevens over materieel en huisvesting.

Bij een beoordeling van de herverdeeleffecten dient te worden bedacht dat er reeds afgesproken en ingezet beleid is als gevolg waarvan nog veel kleine scholen zullen samengaan of verdwijnen. De hierna te presenteren effecten zullen in belangrijke mate dus niet meer actueel zijn wanneer de varianten daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de beleidsdoelstellingen op het punt van bereikbaarheid en pluriformiteit van het onderwijs in het gedrang komen. Tevens dient bij een beoordeling van de herverdeeleffecten de volgende kanttekening te worden gemaakt. Bij de huidige personele bekostiging is het mogelijk dat de feitelijke uitgaven van twee scholen in vergelijkbare omstandigheden (hetzelfde leerlingaantal en dezelfde gemiddelde gewogen leeftijd van het personeelsbestand) kunnen verschillen. Dit kan meerdere oorzaken hebben zoals bijvoorbeeld verschillen in de toekenning van aanvullende formatie, OETC, vervanging of salarisgarantie. Hierdoor kan een vervuiling optreden ten aanzien van de herverdeeleffecten van de

verschillende varianten ten opzichte van de huidige systematiek. De varianten onderling zijn wel vergelijkbaar.

Bij de presentatie van de herverdeeleffecten wordt uitgegaan van een marge van plus tien procent en min tien procent. Het is geenszins de bedoeling hiermee aan te geven dat een herverdeling van tien procent of minder acceptabel is; de marge is arbitrair gekozen.

Variant 1

In de huidige bekostigingssystematiek krijgen scholen de salarislasten vergoed op declaratiebasis. Bij een normering van deze lasten zou een vergroting van de doelmatigheid kunnen worden bereikt. Met de introductie van een naar leeftijdsopbouw van een school gedifferentieerde gemiddelde personeelslast kunnen de personele lasten voor een school worden genormeerd. De differentiatie in de GPL wordt gebaseerd op verschillen in gemiddelde leeftijd van het personeel tussen scholen. Hierdoor kan tegemoet worden gekomen aan tussen scholen bestaande en moeilijk veranderbare verschillen in de gemiddelde leeftijd (anciënniteit) van het lerarenkorps. Deze variant kent derhalve eenzelfde vertrekpunt als de in het Schevenings beraad geformuleerde voornemens voor de middellange termijn.

De bekostigingsformule bevat een vaste voet. Voor de materiële uitgaven wordt aangesloten bij de voorgenomen vereenvoudiging van Londo waardoor van de 34 indicatoren in het huidige systeem er negen zullen overblijven.

Effecten

Uit de IOO-analyse blijkt dat bij budgetneutrale herverdeling in 1991/1992 ten opzichte van de huidige bekostiging ongeveer eenderde van de scholen wordt geconfronteerd met een herverdeling die, gemeten in absolute termen, groter is dan 10 procent (15 procent in negatieve zin, 18 procent in positieve zin). De initiële herverdeling is voor 36 procent van de scholen negatief en voor 64 procent positief.

De herverdeeleffecten kunnen ook worden onderzocht naar grootteklasse van scholen. De negatieve herverdeeleffecten zijn geconcentreerd bij de kleine scholen. Zo gaat meer dan 67 procent van de scholen met minder dan 60 leerlingen er in budget op achteruit. Naarmate de omvang van de scholen groter is, neemt het aantal scholen met negatieve herverdeeleffecten snel af. Relatief voordeel van deze variant hebben de middelgrote scholen.

Variant 2

Deze variant komt op één punt na overeen met variant één. Het enige verschil is dat de leeftijdsspecifieke correctie van de GPL wordt losgelaten en dat de personele lasten een uniforme normering kennen. Verder wordt uitgegaan van een vaste voet in de bekostigingsformule en de voorgenomen vereenvoudiging van de Londo-systematiek.

Effecten

Ten opzichte van de vorige variant betekent deze variant een herverdeling van scholen met een hoge gemiddelde GPL (proxy voor anciënniteit) naar scholen met een lage GPL. Ten opzichte van de vergoeding die de scholen in de huidige situatie ontvangen gaat bijna 43 procent van de scholen er in budget op achteruit en kent iets minder dan eenderde van de scholen een herverdeeleffect dat in absolute termen groter is dan 10 procent (13 procent negatief, 69 procent positief). In vergelijking met variant één betekent dit een beperkte vergroting van het aantal scholen met negatieve herverdeeleffecten met enkele procentpunten.

Doordat de vaste voet in deze variant aanzienlijk hoger is dan die in variant één, zijn de negatieve herverdeeleffecten voor de kleine scholen in aantal en omvang minder groot dan in variant één. Ongeveer 35 procent van de kleinste scholen kent in deze variant een negatief budgettair effect van meer dan tien procent. De positieve herverdeeleffecten zijn, met uitzondering van de groep kleinste scholen, redelijk gespreid over de verschillende grootteklassen. Hoewel de effecten voor de kleinste scholen in deze variant kleiner zijn dan onder variant één.

Variant 3

Uitgangspunt van variant drie is dat scholen een uniform normbedrag (voor personeel en materieel) per leerling ontvangen. Daarmee wordt de vaste voet vervangen door een zogenoemde leerlingdichtheidsfactor (LDF). Met de LDF kan de bereikbaarheid van het basisonderwijs wellicht worden gewaarborgd. O&W is voornemens de mogelijkheden te verkennen in hoeverre de factor leerlingdichtheid een rol kan spelen in de bekostiging van het basisonderwijs. De in dit kader te onderzoeken varianten hoeven niet aan te sluiten bij deze variant.

De LDF is gedefinieerd als de omvang van de bevolking in de leeftijdsklasse van 4 tot en met 11 jaar per vierkante kilometer van het oppervlakte van de gemeente. In deze uitwerking van de LDF ontvangen scholen een bedrag per gewogen leerling plus een opslag per school als correctie voor verschillen in leerlingdichtheid. Scholen in gemeenten met een lage leerlingdichtheid krijgen daardoor een hogere vergoeding dan scholen in vergelijkbare omstandigheden, maar liggend in een gemeente met een hoge leerlingdichtheid.

Met een all-in normbedrag voor personeel en materieel kan een verdergaande vereenvoudiging van de regelgeving worden bereikt, en kunnen situatieverschillen gedeeltelijk in het bedrag per leerling worden opgevangen. In een dergelijke bekostigingssystematiek zijn de stichtings- en opheffingsnormen in feite niet meer relevant.

Doordat het IOO niet kon beschikken over gegevens over materieel, heeft het alleen de gevolgen van normering van de personeelsuitgaven kunnen berekenen.

Effecten

Introductie van een all-in normbedrag dat afhankelijk is van de leerlingdichtheid in een gemeente leidt er voor wat betreft de personeelsuitgaven toe dat bijna 50 procent van de scholen er ten opzichte van de huidige bekostiging in budget op achteruit gaat. Iets meer dan 44 procent van de scholen wordt geconfronteerd met een herverdeeleffect dat in absolute termen groter is dan 10 procent (24 procent negatief, 20 procent positief).

Meer dan in de varianten één en twee is er in variant drie sprake van een oververtegenwoordiging van de negatieve herverdeeleffecten bij de kleinste scholen, hetgeen samenhangt met de ongelijke spreiding van de scholen naar grootteklasse over de regio's. Met name kleine scholen in regio's met een hoge leerlingdichtheid worden in deze variant getroffen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen de mate waarin de bereikbaarheid en denominatie van scholen in het gedrang komen.

De positieve en negatieve budgetmutaties boven de tien procent zijn redelijk evenwichtig gespreid over de scholen gemeten aan de verschillen in leerlingdichtheid. Worden de effecten van deze variant vergeleken met de effecten van variant één, twee en vier dan blijkt dat negatieve herverdeeleffecten iets meer voorkomen bij scholen in stedelijke gebieden en positieve effecten bij scholen in rurale gebieden naarmate de bekostiging meer aansluit bij de huidige systematiek.

Variant 4

Deze variant sluit nauw aan bij variant drie maar wijkt daar op één punt van af. Scholen ontvangen een all-in normbedrag (voor personeel en materieel) per (gewogen) leerlingen, ongeacht hun Ausgangssituatie. In vergelijking met variant drie verdwijnt de bijzondere behandeling van meer rurale gebieden in de bekostiging.

Doordat het IOO niet kon beschikken over gegevens over materieel, heeft het alleen de gevolgen van normering van de personeelsuitgaven kunnen berekenen.

Effecten

In vergelijking met de huidige bekostigingssystematiek wordt iets meer dan de helft van de scholen voor wat betreft de personeelsuitgaven geconfronteerd met een negatief herverdeeleffect. De helft van de scholen kent een absoluut herverdeeleffect van meer dan 10 procent (29 procent negatief, 21 procent positief). De omvang van de herverdeeleffecten is belangrijk groter dan onder variant drie. Deze variant vier pakt, zoals mocht worden verwacht, ongunstig uit voor alle kleine scholen. Ongeveer tweederde van alle scholen kleiner dan 120 leerlingen gaat er meer dan 10 procent in budget op achteruit.

Variant 5

In deze variant zullen scholen worden bekostigd op basis van een all-in normbedrag per (gewogen) leerling. Dit bedrag is een vergoeding voor personele, materiële en ook de huisvestingsuitgaven. De hoogte van het normbedrag kan eventueel worden gedifferentieerd naar gelang de leerlingdichtheid in de gemeente waar de school is gesitueerd. De huisvestingsuitgaven waarvoor het voornemen bestaat deze te decentraliseren worden in deze variant niet langer meer apart vergoed maar genormeerd. Deze variant is de uiterste consequentie van een beleid dat gericht is op het door scholen laten kiezen van de optimale schaal.

Effecten

De initiële effecten van variant deze kunnen niet worden berekend. Dit komt door het ontbreken van de voor deze berekening benodigde gegevens.

6.5 Aanpassingsmogelijkheden voor scholen

Scholen die in de varianten met een positief herverdeelteffect worden geconfronteerd hebben ruimte voor kwaliteitsverhoging, kunnen tegemoet komen aan knelpunten die zijn ontstaan of zelfs een eventueel ondoelmatig gebleken fusie terugdraaien.

Voor de scholen die er op achteruit gaan kan het volgende worden opgemerkt.

De mogelijkheden om op korte termijn tot besparingen te komen zijn vaak beperkt. Een overgangstraject is dus nodig zodat scholen geleidelijk kunnen toegroeien naar de nieuwe situatie.

Bij de personeelskosten kunnen scholen via het aanstellingsbeleid inspelen op die nieuwe situatie. De huidige rechtspositieregelgeving (RPBO) beperkt de speelruimte die scholen hebben.

Scholen kunnen op zoek gaan naar mogelijkheden tot fusie of samenwerking.

Een andere aanpassingsmogelijkheid voor scholen kan, binnen bepaalde grenzen, een vergroting van de groepsgrootte zijn.

Intering op beschikbare reserves is uiteraard alleen mogelijk voor zover scholen hierover beschikken. Dat is voor de meeste scholen niet het geval.

Gemeenten kunnen wel middelen voor (openbare) scholen fourneren. Deze middelen dienen dan tevens aan bijzondere scholen in de gemeente ter beschikking worden gesteld.

Scholen in het basisonderwijs hebben beperkte mogelijkheden tot het verwerven van eigen middelen. Onderwijsbijdragen kunnen hoogstens op vrijwillige basis worden geheven omdat internationale verdragen het recht op kosteloos leerplichtig onderwijs waarborgen. Een andere mogelijkheid is dat van scholen buiten schooluren gebruik kan worden gemaakt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de verhuur van gymnastieklokalen.

7. VOORTGEZET ONDERWIJS

7.1 Beschrijving van het beleidsterrein

In artikel 23 van de Grondwet zijn beginselen neergelegd van recht op vrijheid en deugdelijkheid van onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. Deze beginselen liggen mede ten grondslag aan de bekostiging van overheidswege van het basis- en voortgezet onderwijs.

De voorwaarden voor bekostiging van het voortgezet onderwijs zijn vervat in de wettelijke bepalingen in de artikelen 65 tot en met 74 van de Wet op het Voortgezet onderwijs (WVO). Evenals in het basisonderwijs vormt het plan van scholen het centrale element in de plan-procedure.

Een school wordt in ieder geval in het plan van scholen opgenomen als mag worden aangenomen dat het aantal leerlingen groter is dan de in artikel 69 WVO weergegeven minimumgetalsnormen. Deze normen verschillen per type school.

7.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

Huidige bekostigingssystematiek

Bij de bekostiging van de scholen in het voortgezet onderwijs moet onderscheid worden gemaakt tussen de personele, materiële en huisvestingsuitgaven.

De personele bekostiging is een vorm van declaratiebekostiging. Scholen ontvangen een budget voor formatie dat is uitgedrukt in formatierekeneenheden en niet in geld. Het aantal formatierekeneenheden is afgeleid van het aantal leerlingen op een bepaalde teldatum. Binnen het aantal formatierekeneenheden heeft de school vrijheid in de samenstelling van de personele functie. Iedere functie legt, afhankelijk van de maximumschaal, beslag op rekeneenheden. Ook is het voor de school mogelijk om een deel van de formatierekeneenheden in geld uitgekeerd te krijgen.

De formatieregels die ten grondslag liggen aan de bepaling van het aantal formatierekeneenheden per school zijn met ingang van het schooljaar 1993-1994 gewijzigd. In de gewijzigde formules is alleen nog maar sprake van een vaste voet per instelling en een vaste hoeveelheid formatie per leerling, beide afhankelijk van de schoolsoort.

Sinds 1 januari 1993 is het Bekostigingssysteem Materieel (BSM) van kracht. De vergoeding voor de materiële uitgaven is daarin afhankelijk van het aantal leerlingen, de schoolsoort en het aantal vierkante meters vloeroppervlakte van de school. De leerlingbedragen zijn

gedifferentieerd naar schoolsoort. Daarnaast ontvangt iedere school een niet naar schoolsoort gedifferentieerd vast bedrag.

Onderscheid wordt gemaakt tussen een gebruikersvergoeding en een eigenaarsvergoeding. De gebruikersvergoeding (bedoeld voor leermiddelen en dergelijke) bestaat uit een bedrag per leerling, gedifferentieerd naar schoolsoort. De eigenaarsvergoeding is bedoeld voor de instandhouding van het schoolgebouw en is opgebouwd uit een vast bedrag per school plus een bedrag per vierkante meter bruto vloeroppervlakte.

De uitgaven voor huisvesting van het voortgezet onderwijs worden apart vergoed (à fonds perdu). Deze uitgaven zijn bestemd voor investeringen in nieuw-, aan- en verbouw, buitengewoon onderhoud, aankoop van gronden en opstallen, annuïteiten, rente en aflossing (incl. garantie), tijdelijke voorzieningen in gebouwen of terreinen waaronder huur en erfpacht en de uitgaven voor investeringskosten van voormalige scholen.

Voorgenomen bekostigingssystematiek

Op het punt van de nieuwe bekostigingswijze voor het voortgezet (en ook het primair) onderwijs zijn de "Gezamenlijke richtinggevende uitspraken" tussen vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de Minister van O&W van belang. Deze (recente) afspraken vloeien voort uit het zgn. Schevenings beraad bestuurlijke vernieuwing.

Kernelementen hierin zijn bestedingsvrijheid binnen de grenzen van de wet, vaststelling van de materiële vergoedingen op een zo eenvoudig mogelijke wijze en handhaving van wettelijke stichtings- en opheffingsnormen.

Met ingang van het schooljaar 1996-1997 bestaat het voornemen de bekostigingsformules te wijzigen. In aanvulling op de al genormeerde vaststelling van de personeelsformatie wordt dan ook de gemiddelde personeelslast (GPL) genormeerd. Hierbij wordt de eerste twee jaar een school-GPL gehanteerd, na die twee jaar een schoolsoort GPL gekoppeld aan een leeftijdstabel. Daarnaast zal er sprake zijn een (kleine) vaste voet per schoolsoort. Met ingang van 1 januari 1995 worden de materiële vergoedingen berekend op basis van een genormeerd aantal vierkante meters en het leerlingaantal.

Het kabinet heeft besloten de huisvestingsmiddelen voor het primair en voortgezet onderwijs te decentraliseren. Op dit moment vindt nog nadere uitwerking plaats van de wijze waarop dit moet geschieden.

7.3 Beoordeling

Uit een IOO-analyse blijkt dat, met uitzondering van de scholen met een VBO-afdeling, het gemiddeld aantal leerkrachten per leerling afneemt naarmate de school groter is. Verder nemen de gemiddelde

personeelslasten per leerling af naarmate de schoolomvang toeneemt en is deze hoger in scholen met HAVO en VWO. De materiële vergoeding per leerling neemt af naarmate de school groter is.

De geschetste verhoudingen zijn een rechtstreeks gevolg van de in het voortgezet onderwijs gehanteerde bekostigingssystematiek. De verschillen per schoolsoort worden veroorzaakt doordat de normbedragen per schoolsoort worden gedifferentieerd. De bevoordeling van kleine scholen ten opzichte van grote komt voort uit de vaste voet, welke overigens door O&W reeds substantieel is verkleind. Vanuit doelmatigheidsoogpunt is naar het oordeel van de werkgroep aan een vaste voet het nadeel verbonden dat scholen geen prikkel ondervinden om een optimale schaal te zoeken. Voorts zou bij de door O&W voorgestane verdergaande normering van de personeelsuitgaven een vergroting van de doelmatigheid kunnen worden bereikt.

Het aantal leerlingen vindt de werkgroep een geschikte prestatie-indicator voor de bekostiging van de scholen. Leerlinggegevens alleen bieden een incompleet beeld van de kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs. Om die reden vindt de werkgroep een adequaat kwaliteitsbeheersingsinstrumentarium noodzakelijk, waarin de behoefte van de consument centraal staat. Om ouders in staat te stellen te stemmen met hun voeten is adequate marktinformatie een vereiste. Zoals ook vanuit het Schevenings beraad wordt uitgewerkt zouden scholen kunnen worden verplicht jaarlijks een openbaar verslag te publiceren waarin de prestaties van de school worden gepresenteerd. Als er, evenals in de verkenningen vanuit het Schevenings beraad, een grotere rol voor de scholen is weggelegd, zal de rol van de onderwijsinspectie hierop moeten worden afgestemd.

De werkgroep is van mening dat aan een decentralisatie van de huisvestingsuitgaven het voordeel is verbonden dat hierdoor beter kan worden ingespeeld op de lokale omstandigheden, waardoor een doelmatiger allocatie kan worden gerealiseerd.

De werkgroep heeft de mogelijkheden van rendementsbekostiging en soortgelijke vormen van outputbekostiging in het voortgezet onderwijs kort besproken. Voorshands rijst daaruit niet het beeld op dat rendementsbekostiging in het voortgezet onderwijs een begaanbare weg is. Niveau en motivatie van de leerlingen die op een school instromen bepaalt in sterke mate het uiteindelijke rendement dat door een school kan worden gerealiseerd. Bovendien kan als gevolg van rendementsbekostiging de kwaliteit van het onderwijs onder druk komen te staan en kunnen neveneffecten optreden zoals stimulering van de keuze voor "makkelijke" vakkenpakketten en (al dan niet verborgen) selectie aan de poort.

7.4 Varianten en effecten

De varianten die in deze paragraaf worden gepresenteerd beogen een bijdrage te leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. Voor de berekening van de effecten is door het IOO gebruik gemaakt van gegevens inzake de personele lasten die betrekking hebben op het schooljaar 1993-1994; de gegevens over de materiële lasten betreffen het kalenderjaar 1993.

Bij een beoordeling van de herverdeeleffecten dient te worden bedacht dat er reeds afgesproken en ingezet beleid is als gevolg waarvan nog veel kleine scholen zullen samengaan of verdwijnen. De hierna te presenteren effecten zullen in belangrijke mate dus niet meer actueel zijn wanneer de varianten daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de beleidsdoelstellingen op het punt van bereikbaarheid en pluriformiteit van het onderwijs in het gedrang komen. Tevens dient bij een beoordeling van de herverdeeleffecten de volgende kanttekening te worden gemaakt. Bij de huidige personele bekostiging is het mogelijk dat de feitelijke uitgaven van twee scholen in vergelijkbare omstandigheden (hetzelfde leerlingaantal en dezelfde gemiddelde gewogen leeftijd van het personeelsbestand) kunnen verschillen. Dit kan meerdere oorzaken hebben zoals bijvoorbeeld verschillen in de toekenning van aanvullende formatie, OETC, vervanging of salarisgarantie. Hierdoor kan een vervuiling optreden ten aanzien van de herverdeeleffecten van de verschillende varianten ten opzichte van de huidige systematiek. De varianten onderling zijn wel vergelijkbaar.

Bij de presentatie van de herverdeeleffecten wordt uitgegaan van een marge van plus tien procent en min tien procent. Het is geenszins de bedoeling hiermee aan te geven dat een herverdeling van tien procent of minder acceptabel is; de marge is arbitrair gekozen.

Variant 1

In de huidige bekostigingssystematiek krijgen scholen de salarislasten vergoed. Bij een normering van deze lasten zou een vergroting van de doelmatigheid kunnen worden bereikt. Met de introductie van een naar leeftijdsopbouw van een school gedifferentieerde gemiddelde personeelslast kunnen de personele lasten voor een school worden genormeerd. De differentiatie in de GPL wordt gebaseerd op verschillen in gemiddelde leeftijd van het personeel tussen scholen. Hierdoor kan tegemoet worden gekomen aan tussen scholen bestaande en moeilijk veranderbare verschillen in de gemiddelde leeftijd (anciënniteit) van het lerarenkorps. Een uniforme normering, waarin met dit laatste gegeven geen rekening wordt gehouden, zou tot grote herverdeeleffecten kunnen leiden. Deze variant kent derhalve eenzelfde vertrekpunt als de in het Schevenings beraad geformuleerde voornemens voor de middellange termijn.

Scholen ontvangen in deze variant voor de dekking van hun personele en materiële lasten een vast bedrag, aangevuld met een bedrag per leerling, en per X leerlingen een gemiddeld (GPL-gedifferentieerd) salaris. De bedragen zijn gedifferentieerd naar schoolsoort.

Effecten

Deze variant levert voor meer dan 52 procent een positief, en voor bijna 48 procent van de scholen een negatief herverdeeleffect op. Ondanks het feit dat zo goed mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de specifieke situatie van scholen op het punt van de anciënniteit van het personeel leidt deze wijze van bekostiging voor een kleine 20 procent van de scholen tot een budgetmutatie die in absolute termen groter is dan 10 procent (13 procent negatief, 7 procent positief). De oorzaak hiervan is vooral gelegen in de verdere globalisering en proportionalisering van de bekostiging in de personele sfeer en in het niet langer meenemen van de vloeroppervlakte van de school als bekostigingsmaatstaf in de materiële sfeer.

Budgetreducties van meer dan 10 procent doen zich meer dan evenredig voor bij kleine en middelgrote scholen en bij scholen met een VBO-afdeling. Omvangrijke positieve herverdeeleffecten zijn vooral te vinden bij de (per schoolsoort) grote scholen.

Variant 2

Deze variant wijkt op één punt af van variant één. De personeelsuitgaven worden eveneens genormeerd maar verschillen in anciënniteit in het personeelsbestand worden niet gecorrigeerd. Verschillen in gemiddelde anciënniteit worden niet langer verevend. Hiervan profiteren ten opzichte van de situatie in variant één de scholen met een relatief jong personeelsbestand. Scholen ontvangen voor de dekking van hun personele en materiële lasten een vast bedrag plus een bedrag per leerling. Beide bedragen zijn wel gedifferentieerd naar schooltype.

Effecten

Ten opzichte van de vergoeding die de scholen onder de huidige systematiek ontvangen gaat er in deze variant ongeveer 51 procent van de scholen in budget op vooruit, en 49 procent op achteruit. Voor bijna 23 procent van de scholen is de omvang van het herverdeeleffect in absolute termen groter dan 10 procent (10 procent positief, 13 procent negatief). Deze effecten zijn iets groter dan in variant één, maar wel op een andere manier over de scholen verdeeld als gevolg van de grote verschillen in anciënniteit per school.

De negatieve herverdeeleffecten concentreren zich vooral bij de kleine MAVO's en VBO-scholen en bij de kleine (brede) scholengemeenschappen. Deze bekostigingswijze blijkt vooral gunstig uit te werken voor de grote scholen. In grote lijnen is het beeld analoog aan variant één, met dien verstande dat de effecten overal wat groter zijn.

Variant 3

De meest eenvoudige wijze van bekostiging in het voortgezet onderwijs is het verstrekken van eenzelfde vast bedrag per leerling aan scholen gedifferentieerd naar schooltype voor personeel en materieel. Ten opzichte van variant twee is hier sprake van een herverdeling van kleine scholen naar grote scholen (als gevolg van opheffing van de vaste voet).

Effecten

Ten opzichte van de vergoeding die de scholen onder de huidige systematiek ontvangen gaat er in deze variant wederom de helft van de scholen in budget op achteruit en de andere helft er op vooruit. Circa 40 procent van de scholen wordt geconfronteerd met een absolute omvang van de herverdeeleffecten van 10 procent en meer (22 procent positief, 18 procent negatief).

De globalisering van de bekostiging in deze variant heeft vooral negatieve budgettaire consequenties voor kleine scholen in de onderscheiden schoolsoorten. Deze gaan er door het ontbreken van vaste voeten in subsidie op achteruit. Van de voorgestelde bekostiging profiteren vooral de grotere (categoriale) scholen. Het effect van het grotere bedrag per leerling heft het verlies van de vaste voet voor kleine scholen niet op.

Variant 4

Variant vier gaat nog één stap verder dan variant drie. Scholen ontvangen eenzelfde bedrag per leerling voor personeel, materieel en ook huisvesting, gedifferentieerd naar schooltype. Huisvestingskosten die op dit moment apart worden vergoed, worden geïntegreerd in het normbedrag. Er is geen vaste voet in de bekostigingsformule.

Effecten

De initiële effecten van deze variant kunnen niet worden berekend. Dit komt door het ontbreken van de voor deze berekening benodigde gegevens.

7.5 Aanpassingsmogelijkheden voor scholen

Scholen die in de varianten met een positief herverdeeleffect worden geconfronteerd hebben ruimte voor kwaliteitsverhoging, kunnen tegemoet komen aan knelpunten die zijn ontstaan of zelfs een eventueel ondoelmatig gebleken fusie terugdraaien.

Voor de scholen die er op achteruit gaan kan het volgende worden opgemerkt.

De mogelijkheden om op korte termijn tot besparingen te komen zijn vaak beperkt. Een overgangstraject is dus nodig zodat scholen geleidelijk kunnen toegroeien naar de nieuwe situatie.

Bij de personeelskosten kunnen scholen via het aanstellingsbeleid inspelen op die nieuwe situatie. De huidige rechtspositieregelgeving (RPBO) beperkt de speelruimte die scholen hebben.

Scholen kunnen op zoek gaan naar mogelijkheden tot fusie of samenwerking.

Een andere aanpassingsmogelijkheid voor scholen kan, binnen bepaalde grenzen, een vergroting van de groepsgrootte zijn.

Intering op beschikbare reserves is uiteraard alleen mogelijk voor zover scholen hierover beschikken. Dat is voor de meeste scholen niet het geval.

Gemeenten kunnen wel middelen voor (openbare) scholen fourneren. Deze middelen dienen dan tevens aan bijzondere scholen in de gemeente ter beschikking worden gesteld.

Scholen in het voortgezet onderwijs hebben beperkte mogelijkheden tot het verwerven van eigen middelen. Onderwijsbijdragen kunnen hoogstens op vrijwillige basis worden geheven omdat internationale verdragen het recht op kosteloos leerplichtig onderwijs waarborgen. Een andere mogelijkheid is dat van scholen buiten schooluren gebruik kan worden gemaakt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de verhuur van gymnastieklokalen. Daarbij hebben scholen in het voortgezet onderwijs op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs de mogelijkheid middelen te verwerven via contractactiviteiten.

8. FINANCIERINGSREGELING RECHTSBIJSTAND

8.1 Beschrijving van het beleidsterrein

Doel van de subsidieregeling is om rechtsbijstand te bieden aan hen die deze bijstand voor de behartiging van hun rechtsbelangen behoeven en niet in staat worden geacht de kosten daarvan zelf (volledig) te dragen.

Op 1 januari 1994 is de Wet op de rechtsbijstand (WRB) in werking getreden. De organisatiestructuur van de rechtsbijstand heeft daarmee een ingrijpende wijziging ondergaan. De belangrijkste structuurwijziging is de vorming van raden voor rechtsbijstand op het niveau van de hofressorts. Aan iedere raad is een bureau verbonden dat wordt aangeduid als het bureau rechtsbijstandvoorziening. Daarnaast bestaan er per arrondissement stichtingen rechtsbijstand (20 in totaal) die een rechtsbijstandverlenende taak hebben.

De raden hebben in de nieuwe organisatiestructuur verantwoordelijkheid voor:

- de controle en beslissing op toevoegingsaanvragen;
- het controleren en uitbetalen van declaraties van toegevoegde rechtsbijstandverleners (een taak die nu bij de griffies van de rechtbanken ligt);
- het inschrijven van advocaten;
- het financieren van de stichtingen rechtsbijstand (de bureaus voor rechtshulp tot 1 januari 1994);
- andere zich voordoende organisatorische taken.

Het bureau rechtsbijstandvoorziening is, onder de directe verantwoordelijkheid van de raad, met de uitvoering van de zojuist genoemde taken belast.

De stichtingen rechtsbijstand hebben de volgende taken:

- het verzorgen van spreekuren (van maximaal een half uur);
- het verlenen van verdergaande rechtsbijstand ten gevolge op een spreekuur (van maximaal twee uur);
- het verzorgen en indienen van toevoegingsaanvragen;
- en het verlenen van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging.

8.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

De uitgaven voor de rechtshulp vallen uiteen in apparaatsuitgaven en vergoedingen van de kosten van de werkzaamheden van advocaten die door de daartoe bevoegde instanties worden toegevoegd. De werkgroep heeft zich gericht op de bekostigingssystematiek van de apparaats-

uitgaven van de stichtingen en de raden. De uitgaven die gemoeid zijn met toevoegingen zijn buiten beschouwing gelaten.

Oude bekostigingssystematiek

De stichtingen rechtsbijstand zijn tot dusverre via een systeem van inputfinanciering bekostigd. Het van rijkswege beschikbare budget is onderverdeeld in een deel personele en een deel materiële middelen. De personele middelen worden naar rato van aantallen formatieplaatsen toegewezen. De vaststelling van het aantal formatieplaatsen berust in belangrijke mate op extrapolatie van cijfers uit het recente verleden. Het materiële budget bevat een vast budget voor huisvestingskosten op basis van reëel geraamde kosten en een genormeerd budget voor de overige materiële uitgaven.

Voorgenomen bekostigingssystematiek

Op dit moment is een nieuwe bekostigingssystematiek in ontwikkeling die aansluit bij de gewijzigde organisatiestructuur. De raden krijgen daarin een budget voor de "eigen" apparaatskosten, en een budget voor de apparaatskosten voor de stichtingen en de uitgaven voor toevoeging. De voornemens ter zake zijn voor de stichtingen voor rechtsbijstand, die door de raden worden bekostigd, verder uitgewerkt dan voor de raden. De raad dient zorg te dragen voor een zo doelmatig mogelijke besteding van de hem middels een doeluitkering vanwege het ministerie van Justitie ter beschikking gestelde middelen.

Het totaal aantal benodigde formatieplaatsen voor een stichting wordt vooraf bepaald door het aantal overeengekomen of geraamde spreekurzaken te relateren aan een normatief afhandelingsprofiel. In dit profiel wordt rekening gehouden met de tijd voor een spreekuur, een verlengd spreekuur en de rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Het daarbij behorende budget wordt vervolgens vastgesteld door de toegekende formatie te vermenigvuldigen met een uniform normbedrag (voor personeel en materieel). De bedragen voor personeel en materieel zijn in de voorgenomen systematiek uitwisselbaar, dat wil zeggen dat de instellingen de middelen naar eigen inzicht voor personeel of materieel mogen aanwenden. De stichtingen voor de rechtsbijstand krijgen een huisvestingsbudget op basis van de geraamde kosten (werkelijke kosten) en een genormeerd budget voor de overhead.

De omvang van het budget voor de apparaatsuitgaven voor de vijf raden wordt hoofdzakelijk gebaseerd op het aantal toevoegingsaanvragen dat daar wordt ingediend.

Indien de stichtingen verdergaande rechtsbijstand tijdens de verlengde spreekuurvoorziening of - gelijk advocaten - verdergaande rechtsbijstand krachtens toevoeging verlenen, dienen zij een daarvoor staande eigen bijdrage te innen, terwijl zij geen vergoeding voor die werkzaamheden ontvangen. De stichtingen dienen inkomsten uit eigen bijdragen - na aftrek van 20 procent - af te dragen aan de raden voor de rechtsbijstand. De aftrek van deze 20 procent van de opbrengsten,

die de stichtingen ten gunste van hun resultaat mogen brengen, is bedoeld als compensatie voor de incassokosten.

8.3 Beoordeling

Bij de beoordeling van de bekostigingssystematiek maakt de werkgroep een onderscheid tussen de huidige en voorgenomen bekostigingssystematiek. De werkgroep constateert met instemming dat in de voorgenomen bekostigingssystematiek van de stichtingen rechtsbijstand er geen sprake meer is van een inputbekostiging en dat gekozen is voor een meer prestatiegerichte bekostigingswijze met all-in normbedragen voor personeel en materieel. De werkgroep vindt dat, gezien de mogelijkheden die stichtingen hebben om de produktmix te beïnvloeden, de introductie van een normatief afhandelingsprofiel een goede oplossing.

Indien per (verlengd) spreekuur en toevoegingsaanvraag aparte normvergoedingen zouden worden toegekend, zouden stichtingen geprikkeld kunnen worden de produktmix om financiële redenen te beïnvloeden. Een dergelijke aanpak zou voor de stichtingen een prikkel kunnen inhouden tot indiening van "te veel" of "te weinig" toevoegingsverzoeken. In deel II van dit rapport heeft de werkgroep reeds naar voren gebracht dat in situaties waarin instellingen zelf de produktmix kunnen beïnvloeden, bekostiging op één prestatie-indicator met een bijbehorende normatief afhandelingsprofiel gewenst is.

De werkgroep constateert dat eerste consulten via de balie en de telefoon bij bekostiging naar rato van spreekuren in de knel kunnen komen. Controle op de registratie van telefonische consulten is praktisch ondoenlijk en worden dan ook niet in de bekostigingsgrondslag verdisconteerd. Het risico hiervan is dat de stichtingen de hulpvragers zoveel mogelijk op het spreekuur zullen laten verschijnen, zodat zij meetellen in de bekostigingsgrondslag. De werkgroep meent dat door steekproefsgewijze tellingen van het aantal balie en telefonische consulten, en bedrijfsvergelijkingen dit probleem kan worden ondervangen.

De werkgroep constateert verder dat in de voorgenomen bekostigingssystematiek de stichtingen de werkelijke huisvestingsuitgaven vergoed krijgen. De stichtingen worden zo niet geprikkeld naar doelmatiger huisvesting om te zien. Overigens blijkt uit een IOO-analyse dat, op een enkele uitzondering na, grosso modo de huisvestingsuitgaven per instelling evenredig variëren met de produktie.

Uit een IOO-analyse komt naar voren dat er in 1992 sprake was van een (empirische) vaste voet van f 263.424 in de bekostiging. Deze vaste voet was met name een gevolg van de toen vigerende inputbekostigingssystematiek. Een vaste voet in de bekostiging kan nuttig zijn wanneer schaalvrijheid van de instelling niet gewenst is in verband met de bereikbaarheid.

Het bereikbaarheidscriterium kan, behalve als zelfstandig element in de doelstelling van de regeling, ook van belang zijn voor de beheersing van de uitgaven voor toevoegingen. Een vermindering van de bereikbaarheid van de van overheidswege bekostigde rechtsbijstand zou als gevolg kunnen hebben dat rechtzoekenden zich gaan wenden tot advocaten. Aangenomen dat de advocatuur de "zeeffunctie" minder goed vervult dan de stichtingen, omdat de advocatuur met het indienen van toevoegingsaanvragen haar eigen werk kan creëren, kan een slechte bereikbaarheid van de rechtsbijstandvoorziening tot een verhoging van de toevoegingsuitgaven leiden.

De werkgroep acht het wenselijk dat, in lijn met de voornemens van Justitie, de raden voor de rechtsbijstand worden bekostigd op basis van het aantal toevoegingsaanvragen. De raden kunnen hierdoor een belang krijgen bij het zoveel als mogelijk door stichtingen in te dienen toevoegingsaanvragen waardoor kwaliteitsverlies zou kunnen ontstaan. De werkgroep meent dat aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen door instrumenten die stichtingen ontmoedigen om onnodig veel toevoegingsaanvragen in te dienen bij de raden.

De door Justitie voorgestane uitbreiding van het kwaliteitsbeheersingsinstrumentarium vindt de werkgroep een begaanbare weg. Ze denkt dat de voornemens van Justitie zoals het uitvoeren van operational audits, het formaliseren van een klachtenregeling en introductie van een systeem van intercollegiale toetsing daartoe adequate instrumenten zijn.

8.4 Varianten en effecten

De varianten die in deze paragraaf worden gepresenteerd kunnen naar de mening van de werkgroep een bijdrage leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. De door het IOO berekende effecten zijn gebaseerd op gegevens over 1992.

Variant 1: Bekostiging stichtingen

De werkgroep acht het gewenst dat voor de stichtingen het aantal spreekuren fungeert als enige prestatie-indicator. Ze ziet twee mogelijkheden om deze variant nader in te vullen: (1) door per spreekuur een all-in vergoeding te bieden voor personeel en materieel, of (2) een vergoeding per spreekuur maar met een vast voet in de bekostigingsformule. Ze vindt het uit doelmatigheidsoogpunt van belang dat de bekostiging gerelateerd is aan het prestatievolume. Daarnaast onderkent ze het belang dat de bereikbaarheid van de voorziening wordt gewaarborgd. Vanuit die optiek kan een vaste voet verdedigbaar zijn; wel verdienen alternatieve oplossingen ook overweging (bijvoorbeeld gerichte doelsubsidies voor bereikbaarheid, differentiatie normbedrag naar bevolkingsdichtheid).

Deze variant sluit aan bij de voornemens van Justitie op dit punt, met dien verstande dat de werkgroep ook mogelijkheden ziet tot

normering van de huisvestingsuitgaven en de vaste overhead. Huisvesting en overhead worden in de door Justitie voorgenomen systematiek apart vergoed. Bekostiging met een vaste voet benadert de voorgenomen systematiek van Justitie waarin vaste overhead en huisvestingskosten apart worden vergoed, en vergroot de prikkel tot doelmatigheid.

In de bekostigingsvoornemens van Justitie wordt het aantal spreekurzaken vermenigvuldigd met een normatief afhandelingsprofiel.

Effecten

Door het IOO zijn de herverdeeleffecten berekend van invoering van een all-in normbedrag (incl. materieel en personeel), afgezet tegen de feitelijke op een inputbekostigingssystematiek gebaseerde exploitatiesubsidie voor 1992. De negatieve herverdeeleffecten blijken zich frequenter voor te doen bij de instellingen die relatief weinig spreekuren doen. Positieve herverdeeleffecten treden frequenter bij de grotere stichtingen op.

Normering van de huisvestingsuitgaven door opname in het all-in normbedrag blijkt bij vrijwel alle stichtingen voor rechtsbijstand tot een gering effect te leiden. Bij een tweetal stichtingen zijn de negatieve herverdeeleffecten die hierdoor optreden aanmerkelijk. Bij een middelgrote instelling wordt het negatieve effect van opnemingskosten van huisvestingskosten gecompenseerd door het positieve effect.

Het IOO heeft eveneens de herverdeeleffecten berekend van bekostiging door middel van all-in bedragen naar rato van aantal spreekuren, maar nu met een vaste voet. Het bedrag per spreekuur en de vaste voet zijn bepaald door enkelvoudige regressie van de subsidies voor reguliere rechtsbijstand met aantal spreekuren als onafhankelijke variabele en een constante. De positieve en negatieve herverdeeleffecten zijn gemiddeld iets geringer dan in de bekostiging op basis van een all-in normbedrag. Tevens zijn de negatieve herverdeeleffecten in vergelijking met variant één minder sterk geconcentreerd in de groep van stichtingen met een relatief kleine produktie. Ook zijn dan de positieve herverdeeleffecten gelijkmatiger dan in variant één over de naar prestatievolume gerangschikte stichtingen. De statistisch bepaalde vaste voet bedraagt f 263.424 per stichting.

Variant 2: Bekostiging stichtingen

Deze variant heeft als vertrekpunt variant één en voegt daar een bonus-systematiek aan toe. De bedoeling van deze systematiek is de stichtingen een prikkel te geven voor het zoveel mogelijk afdoen van rechtsproblemen binnen de voorziening van de stichtingen, zonder dat dit leidt tot een groei van de uitgaven van de toevoegingen in hun totaliteit. Indien de stichtingen er in slagen een zodanig beleid te voeren dat het aantal toevoegingsaanvragen onder een bepaald niveau blijft (bijvoorbeeld vijf procent), ontvangen zij een bonus.

Effecten

De effecten van deze variant konden niet worden berekend.

Variant 3: Bekostiging raden

De variant heeft betrekking op de bekostiging van de raden. De raden worden in deze variant bekostigd op basis van een all-in normbedrag (voor personeel, materieel en huisvesting) per toevoegingsaanvragen. Het aantal toevoegingsaanvragen is de, door de raad niet beïnvloedbare, prestatie-indicator die in belangrijke mate de werklast van een raad bepaalt.

Effecten

In deze door het IOO doorgereken variant worden de raden voor de rechtsbijstand naar rato van aantallen toevoegingsaanvragen bekostigd en de stichtingen volgens variant één (all-in normbedrag, naar rato van aantallen spreekuren). Als benadering voor het onbekende aantal toevoegingsaanvragen is het aantal toevoegingen in 1992 gekozen. De herverdeel effecten van deze variant geven een grillig beeld te zien, en variëren van bijna -16 procent tot bijna +10 procent. Onbekend is in hoeverre dit samenhangt met verschillen in succeskans van toevoegingsaanvragen.

Variant 4: Toevoegingsaanvragen uitsluitend via de stichtingen

De advocatuur zou door het indienen van toevoegingsaanvragen haar eigen werk kunnen creëren. Het is dan ook niet ondenkbaar dat om die reden de advocatuur de zeeffunctie minder goed vervult dan de van overheidswege bekostigde stichtingen voor de rechtsbijstand die ook nog de mogelijkheid hebben een verlengd spreekuur aan te bieden. Een versterking van deze zeeffunctie en daarmee een grondiger voortraject zou tot een vermindering van de toevoegingsaanvragen kunnen leiden.

In deze variant kunnen toevoegingsaanvragen uitsluitend door de stichtingen voor de rechtsbijstand worden ingediend, na een (verlengd) spreekuur, en niet langer door de advocatuur. Enerzijds zal dit leiden tot een verhoging van de apparaatsuitgaven voor de stichtingen en anderzijds tot een naar verwachting (grotere) verlaging van de uitgaven voor toevoegingen omdat een aantal zaken in een spreekuur kan worden afgedaan en niet tot een toevoegingsaanvraag zal leiden.

9. RECLASSERING

9.1 Beschrijving van het beleidsterrein

De reclassering heeft ten doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van het sociaal functioneren van de justitiabele, daarmee aan zijn reïntegratie in de samenleving en daardoor aan het terugdringen van de recidive. Het reclasseringsaanbod is primair toegankelijk voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf of taakstraf of voor verdachten van een strafbaar feit dat daartoe kan leiden. De reclassering volgt en begeleidt de justitiabele gedurende de gehele periode waarin deze in contact is met Justitie. De kerntaken van de reclassering kunnen als volgt worden geformuleerd:

onderzoek en voorlichting

Het (zowel mondeling als schriftelijk) verstrekken van informatie over justitiabelen aan justitiële instanties met het oog op het beïnvloeden van de te nemen beslissingen in het kader van berechting of tenuitvoerlegging van een straf of maatregel.

het verlenen van hulp en steun

De uitvoering van een reeks van agogische activiteiten die erop is gericht de justitiabele in staat te stellen op een voor hemzelf en de samenleving aanvaardbare manier te (gaan) functioneren, mede ter voorkoming van recidive. Binnen deze kerntaak worden ook activiteiten ondernomen die voor justitiële beslissers aanleiding kunnen zijn af te zien van hun aanvankelijk voornemen tot ver(der)gaand strafrechtelijk ingrijpen. Als alternatief daarvoor doorlopen cliënten een hulp- en steunprogramma.

het ontwikkelen en verzorgen van taakstraffen (inclusief dienstverlening)

het doen uitvoeren van de rechterlijke uitspraak terzake van ondergaan van een programma dat gericht is op beïnvloeding van het gedrag van de cliënt (daarvoor moeten dan wel projecten beschikbaar zijn).

De huidige organisatie van het reclasseringswerk dateert van 1986. Sinds de inwerkingtreding van de Reclasseringsregeling is het reclasseringswerk arrondissementaal van opzet. De reclasseringsstichtingen kunnen het uitvoerend werk deels uitbesteden aan door de Minister erkende particuliere instellingen (contractpartners): de afdeling reclassering van het Leger des Heils, de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs en aan de vereniging Hulp voor onbehuisden.

De huidige organisatie van de reclassering zal in de nabije toekomst ingrijpend worden gewijzigd. In de reclassering nieuwe stijl komt er één privaatrechtelijk georganiseerde rechtspersoon. Er komt één landelijk bureau waaronder vijf hofressortbureaus zullen ressorteren.

Onder die vijf hofressortbureaus ressorteren in totaal zo'n 50 units.

Het landelijk bureau concretiseert het landelijk beleid en houdt tevens toezicht op de uitvoering van dit beleid. De hofressorts formuleren het regionaal/ressort-beleid en sturen de units aan. Overigens kan een organisatie alleen dan reclasseringswerkzaamheden verrichten indien zij erkend en aanvaard is.

9.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

Huidige bekostigingssystematiek

De bekostiging van de reclasseringsinstellingen is gebaseerd op de Reclasseringsregeling 1986 en het besluit van 1 april 1992 tot wijziging van de Reclasseringsregeling 1986 in verband met toekenning van subsidie.

De bekostiging van de exploitatie (personeel en materieel, exclusief huisvesting) vindt plaats op basis van afspraken over te realiseren produktie die per taak wordt gespecificeerd. Deze afspraken worden gemaakt tussen het ministerie en de reclasseringsstichtingen in de arrondissementen. Deze afspraken strekken zich ook uit tot reclasseringswerk dat het Leger des Heils en het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs in de desbetreffende arrondissementen verricht.

De bekostiging van de stichtingen is genormeerd. Voor elke kern-taak/activiteit (zoals vroeghulp, voorlichtingsrapporten, maand-cliënten etc.) is een standaardtijdnorm ontwikkeld, op basis waarvan de formatie voor het uitvoerend personeel (reclasseringswerkers) wordt berekend. Daarvan wordt per taakgroep de formatie voor de overhead (administratie en leiding) en vervolgens het personeelsbudget afgeleid. Er worden 17 taken met bijbehorende tijdnormen onderscheiden.

Hier bovenop komt per uitvoerende reclasseringswerker een vast bedrag voor professionele ondersteuning, reis- en verblijfkosten, apparaatskosten exclusief vaste (huisvestings-)kosten, bijdragen voor landelijke en arrondissementale overhead en overige personeelslasten. De subsidies bevatten verder een component ter vergoeding van de kosten van de arrondissementsbureaus.

Voor de huisvestingskosten en de met huisvesting samenhangende materiële uitgaven worden op basis van ramingen van de benodigde uitgaven lump-sum vergoedingen verstrekt. Niet onder reguliere taken vallende projecten worden op basis van goedgekeurde begrotingen en rekeningen vergoed.

Voorgenomen bekostigingssystematiek

Het ministerie van Justitie is voornemens een nieuw bekostigingssysteem in te voeren dat aansluit op de nieuwe organisatiestructuur van de reclassering. In de nieuwe bekostigingssystematiek dient het concept van sturen op afstand op basis van prestaties tot uitdrukking

te komen. In dat verband zal het ministerie van Justitie met de landelijke reclasseringsorganisatie afspraken maken over de produkten die moeten worden geleverd waarbij wordt gedacht aan drie soorten met de cliënt (justitiabele, rechterlijke macht en openbaar ministerie) af te sluiten contracten gebaseerd op respectievelijk: voorlichting, hulpverlening en taakstraffen waarbij rekening wordt gehouden met de duur van de contracten. De landelijke reclasseringsorganisatie ontvangt een normbedrag per contract (prestatie). Dit normbedrag is een vergoeding voor de personele, materiële en huisvestingsuitgaven en zal zoveel als mogelijk en verantwoord als een lump-sum ter beschikking worden gesteld.

Hoe de landelijke organisatie de hofressorts zal gaan bekostigen is de zaak van de landelijke organisatie. Ten aanzien van de huisvesting ondersteunt Justitie het uitgangspunt dat waar mogelijk tot gezamenlijke huisvesting van units wordt overgegaan.

Een en ander wordt vastgelegd in een managementcontract.

9.3 Beoordeling

De werkgroep constateert dat in de huidige bekostigingssystematiek de exploitatie grotendeels op grond van de geleverde prestaties wordt vergoed. Daarnaast worden huisvestingskosten en deels ook de materiële kosten op basis van goedgekeurde begrotingen en rekeningen vergoed. Verder constateert de werkgroep dat in de voorgenomen bekostigingssystematiek de landelijke reclasseringsorganisatie een prestatie-afhankelijk normbedrag voor personeel, materieel en huisvesting ontvangt. De werkgroep meent dat deze voorgenomen wijzigingen kunnen bijdragen aan een verbetering van de doelmatigheid van de en bovendien een ondersteuning kunnen zijn voor het gezamenlijk huisvesten van units.

De werkgroep zet vanuit bekostigingsoogpunt vraagtekens bij de creatie van verschillende "lagen" in de reclasseringsorganisatie. Ze vraagt zich af of een doelmatige bekostiging is gediend met zowel een landelijke organisatie als hofressortbureaus. Beide organen dienen zich bij de verdeling van de middelen te richten naar het door het ministerie van Justitie goedgekeurde beleids- en activiteitenplan en het managementcontract. Nadeel hiervan is dat elk orgaan een eigen bekostigingssystematiek kan hanteren die primair zal zijn toegesneden op de eigen doelstellingen. Het is geenszins zeker dat deze volledig parallel lopen met de doelstellingen die het Rijk met de bekostiging wil bereiken.

De door Justitie onderscheiden produkten vindt de werkgroep geschikte prestatie-indicatoren voor de bekostiging van de reclassering. De werkgroep acht het van belang dat aan een kwaliteitsbeheersingsinstrumentarium vorm zal worden gegeven. Instelling van een inspectiefunctie ziet zij daartoe als een van de mogelijkheden.

Reserveringen door reclasseringsinstellingen zijn aan een maximum gebonden. Naar de mening van de werkgroep worden instellingen hierdoor niet geprikkeld een doelmatigheidsverbetering te realiseren. Ze vindt dat reservevorming niet geheel vrij hoeft te worden gelaten, maar van iedere bespaarde gulden een belangrijk deel bij de instelling zelf dient te kunnen blijven.

9.4 Variant en effecten

De variant die in deze paragraaf wordt gepresenteerd zou naar de mening van de werkgroep een bijdrage kunnen leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. De door het IOO berekende effecten zijn gebaseerd op gegevens over 1991. Verder zijn de effecten mogelijk indicatief voor de effecten die kunnen optreden na een structuurwijziging van de organisatie van de reclassering.

Variant

In deze variant zullen de reclasseringsinstellingen worden bekostigd op basis van contracten met betrekking tot voorlichting, hulpverlening en taakstraffen. Aan elk type contract (waarbij ook nog rekening wordt gehouden met de vraag of het kortlopende, gemiddelde of langlopende contracten zijn) wordt een all-in normbedrag (incl. huisvesting) toegekend waardoor het totaal benodigde budget per hofressort kan worden bepaald. In deze variant wordt daarmee verondersteld dat de bekostigingswijze van de landelijke organisatie, met normbedragen per contract, wordt "doorvertaald" naar de onderliggende instellingen (hofressorts en units). Onderdeel van deze variant is tevens een verruiming van de reserveringsmogelijkheden voor instellingen.

Het IOO heeft in zijn berekeningen, om complicaties te vermijden en de resultaten niet al te zeer gevoelig te maken voor veronderstellingen ter zake, niet gerekend met verschillende contractsoorten; evenmin met contracten van uiteenlopende duur. In de IOO-berekeningen vindt bekostiging plaats op basis van aantallen cliënten (extramurale reclassering) en gewogen aantallen cellen (intramurale reclassering).

Bij de berekening van de effecten is verondersteld dat het landelijk orgaan en de hofressortbureaus het totale beschikbare budget volgens de aan de varianten ten grondslag liggende sleutel over de arrondissementen of producerende eenheden (units) verdelen. In de toekomstige werkelijkheid kan dat anders zijn.

Herverdeeleffecten

Deze variant laat tamelijk grote negatieve herverdeeleffecten zien, vooral in arrondissementen met een relatief kleine produktie. Elf instellingen zouden met een negatief herverdeeleffect worden geconfronteerd (maximaal 12 procent); acht met een positief effect (maximaal vier procent).

10. BESLUIT SUBSIDIËRING VOOGDIJ- EN GEZINSVOOGDIJ-INSTELLINGEN

10.1 Beschrijving van het beleidsterrein

De Wet op de jeugdhulpverlening geeft - onder meer - regels met betrekking tot de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen. Deze instellingen dienen door de minister van Justitie te worden aanvaard om voor bekostiging in aanmerking te komen. Een rechtspersoon dient, om te worden aanvaard, te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels onder meer ten aanzien van de kwaliteit en de taken van de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen.

De kinderrechter kan, indien een kind zodanig opgroeit dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd, de maatregel van ondertoezichtstelling opleggen. In dat geval blijft het kind in principe binnen het eigen gezin, blijft de ouderlijke macht - binnen het raam de door de kinderrechter te geven aanwijzingen - gehandhaafd en wordt er een gezinsvoogd (uit een gezinsvoogdij-instelling) benoemd.

Als de kinderrechter het van belang acht dat het kind niet binnen het gezin verblijft, kan hij bovendien een plaatsingsbeschikking afgeven. De gezinsvoogd moet dan ook contact houden met en toezicht houden op de inrichting of het gezin waarin het kind geplaatst is.

Uithuisplaatsing kan plaatsvinden in een pleeggezin met eventueel therapeutische verzorging, door zelfstandige kamerbewoning onder toezicht van een (gezins)voogd, in een residentiële of semi-residentiële inrichting voor jeugdhulpverlening., in een AWBZ-inrichting of in geval van crisisbeheersing in een inrichting die niet valt onder de jeugdhulpverlening.

De gezinsvoogdij-instelling voldoet aan verzoeken van de kinderrechter om advies bij de benoeming van een gezinsvoogd en aan verzoeken om inlichtingen tijdens de duur van de ondertoezichtstelling.

Na de invoering van het wetsvoorstel "Herziening ondertoezichtstelling" kan de kinderrechter de gezinsvoogdij-instelling op haar verzoek machtigen de minderjarige voor dag en nacht uit huis te plaatsen. Het initiatief daartoe ligt dan dus bij de gezinsvoogdij-instelling.

In voogdij over een kind wordt voorzien wanneer de ouders uit de ouderlijke macht zijn ontzet of ontheven of wanneer de ouders ontbreken. De voogdij wordt in het eerste geval door de rechtbank en in het tweede geval door de kantonrechter uitgesproken. De voogdij-instelling kan de hem toevertrouwde minderjarige uit huis plaatsen.

De taak van een voogdij-instelling omvat de volledige verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van jeugdigen over wie zij de voogdij uitoefent. Daartoe doet zij de jeugdige in voorzieningen

van jeugdhulpverlening, dan wel elders verzorgen en opvoeden bijvoorbeeld in een pleeggezin.

De sector (gezins)voogdij bestaat van oudsher uit vele, deels kleine instellingen met uiteenlopende achtergrond en verschillend karakter. Ook wat betreft het aantal pupillen dat zij begeleiden, lopen zij sterk uiteen. Sinds 1991 is het totale aantal instellingen licht gedaald. Per 1 januari 1994 waren er nog 42 instellingen voor (gezins)voogdij. Het voornemen van het ministerie van Justitie is dit aantal te verminderen tot tien norminstellingen die een minimale grootte (schaal) zullen moeten hebben.

10.2 Beschrijving van de bekostigingssystematiek

Volgens het Besluit subsidiëring voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen en inrichtingen voor justitiële kinderbescherming wordt met de bekostiging van voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen beoogd te voorzien in de huisvesting, verzorging en begeleiding van jeugdigen en gezinnen die vallen onder de voogdij of gezinsvoogdij. Overigens heeft deze analyse uitsluitend betrekking op de apparaatskosten van de (gezins)voogdij-instellingen; de inrichtingen worden buiten beschouwing gelaten.

Bekostiging tot en met 1991

In het genoemde besluit is bepaald dat subsidie voor de personele en apparaatskosten (materieel en huisvesting) van voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen wordt bepaald door een op basis van historische gegevens vastgesteld bedrag per jeugdige te vermenigvuldigen met het aantal pupillen dat op 1 oktober van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar onder (gezins)voogdij van de instelling staat. Dit bedrag is afhankelijk van de bezetting; naarmate het aantal pupillen toeneemt neemt de hoogte van de normbedragen (trapsgewijs) af. Het bedrag wordt jaarlijks aangepast door de Minister van Justitie.

Eveneens op grond van bovengenoemd besluit ontvangen de (gezins)voogdij- instellingen aparte vergoedingen ter bekostiging van het levensonderhoud van zelfstandig wonenden, en voor tegemoetkoming in bijzondere kosten ten behoeve van onder voogdij- of gezinsvoogdij staande minderjarigen (bijvoorbeeld ziektekosten, onderwijskosten). Daarnaast ontvangen zij een bedrag ter bestrijding van de kosten verbonden aan pleegoudervergoeding.

Bekostiging na 1991

In 1992 zijn de pleegzorgtaken onderscheiden en afgezonderd van het takenpakket van de (gezins)voogdij-instellingen. De daarmee gemoeide middelen worden door middel van een jaarlijkse doeluitkering overgedragen aan de provincies/grootstedelijke regio's teneinde bij te dragen aan de financiering van de pleegzorgvoorzieningen. Ook heeft in 1992 de feitelijke overdracht van de financiële en administratieve taken van de bureaus kinderrecht plaatsgevonden. De hiermee gemoei-

de subsidiebedragen worden sinds 1992 overgedragen op basis van het aantal onder toezicht en voogdij gestelde minderjarigen verblijvend in een pleeggezin per ultimo 1991.

In 1994 zijn de gestaffelde normbedragen, die de instellingen ontvangen, vervangen door één uniform normbedrag per pupil. De bedragen ter bekostiging van de overdracht van de financiële en administratieve taken van de bureaus kinderrechter zullen ten slotte in 1995 worden geïntegreerd in een all-in normbedrag voor personeels- en apparaatskosten.

Aanpassing van de subsidie kan plaatsvinden door toepassing van de 10%-regeling. Indien de gerealiseerde bezetting (dit is het gemiddelde aantal pupillen in het betreffende begrotingsjaar) meer bedraagt dan 110 procent van het aantal pupillen waarvan bij de bepaling van het bedrag van de subsidie was uitgegaan (het aantal pupillen op 1 oktober van het jaar voorafgaande aan het betreffende begrotingsjaar), wordt de subsidie verhoogd. De instellingen worden echter alleen gecompenseerd voor het gedeelte dat boven de 110 procent uitkomt. Indien de gerealiseerde bezetting minder bedraagt dan 90 procent van het aantal pupillen waarvan bij de bepaling van het bedrag van de subsidie was uitgegaan, wordt de subsidie verlaagd. De instellingen worden slechts gekort voor het gedeelte dat beneden de 90 procent zit. Van het budget mag maximaal vijf procent per jaar worden gereserveerd, met een maximum van f 500.000.

Zoals reeds gesteld gaat het hier alleen om de personele en apparaatskosten voor de instellingen. Andere uitgaven, zoals hiervoor genoemd, worden buiten beschouwing gelaten.

10.3 Beoordeling

De werkgroep constateert dat in de bekostigingssystematiek niet langer meer sprake is van bezettingsafhankelijke normbedragen. Gestaffelde normbedragen leiden niet tot een prikkel tot vorming van de meest optimale schaalgrootte door instellingen. In de sedert 1 januari 1994 vigerende bekostigingssystematiek is sprake van één normbedrag dat niet meer afhankelijk is van het aantal pupillen dat een instelling onder zijn hoede heeft. Omdat de instellingen vrij zijn hun eigen schaal te kiezen, is daarmee aan de voorwaarde voldaan om tot de optimale schaal van instellingen te komen. Het voornemen voor een minimum schaal/grootte doet hieraan afbreuk.

Het aantal pupillen acht de werkgroep een voor de hand liggende en geschikte prestatie-indicator voor de bekostiging van de instellingen. Een differentiatie daarin acht zij niet gewenst en is kennelijk ook niet nodig gevonden. Verder is de werkgroep van mening dat een kwaliteitsbeheersinginstrumentarium noodzakelijk is. Ze meent dat de door Justitie ingeslagen weg, waarin het ministerie op hoofdlijnen de vereiste kwaliteit zal aangeven en binnen de sector de kwaliteit

wordt bewaakt, een begaanbare is. Bovendien is de werkgroep van mening dat de sinds 1 januari 1994 ingestelde inspektie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming hieraan een belangrijke bijdrage kan leveren.

Reserveringen door (gezins)voogdij-instellingen zijn aan een maximum gebonden. Naar de mening van de werkgroep worden instellingen hierdoor niet geprikkeld een doelmatigheidsverbetering te realiseren. Ze vindt dat reservevorming niet geheel vrij hoeft te worden gelaten, maar van iedere bespaarde gulden een belangrijk deel bij de instelling zelf kan blijven.

10.4 Varianten en effecten

De varianten die in deze paragraaf worden gepresenteerd zouden naar de mening van de werkgroep een bijdrage kunnen leveren aan een (meer) doelmatige inzet van middelen. De door het IOO berekende effecten zijn gebaseerd op gegevens over 1990 en 1991.

Variant 1

In deze variant ontvangen instellingen een totaalbedrag per pupil ter bestrijding van hun personele en apparaatskosten. Dit bedrag is niet meer afhankelijk van het aantal pupillen dat een instelling onder zijn hoede heeft en komt in de plaats van de vier gestaffelde normbedragen. Deze variant is identiek aan de in 1994 ingevoerde bekostigingssystematiek. Onderdeel van deze variant is tevens een verruiming van de reserveringsmogelijkheden voor instellingen.

Effecten

Door het verdwijnen van de staffel uit de normbedragen gaan de kleinere instellingen erop achteruit, terwijl de grotere erop vooruitgaan. Aangezien het berekende normbedrag lager is dan het normbedrag volgens de in 1991 vigerende systematiek voor instellingen met minder dan 700 pupillen, gaan al deze instellingen erop achteruit (ruim een half procent). Ook instellingen die iets meer dan 700 pupillen hebben gaan er op achteruit. Slechts bij de drie grootste instellingen resulteert toepassing van deze variant in positieve herverdeel-effecten variërend van 1,2 procent tot 4,7 procent.

Variant 2

In variant twee ontvangen alle instellingen eenzelfde normbedrag per pupil, maar nu inclusief de bedragen die gemoeid zijn met de overdracht van taken van de bureaus kinderrecht. Daarbij is gewerkt met door Justitie uitgekeerde bedragen, na toepassing van de 10%-regeling (zie voor een beschrijving de bijlage). Indien de 10%-regeling op een instelling is toegepast, is gerekend met het gerealiseerd aantal pupillen, in de overige gevallen met het aantal pupillen per 1 oktober 1990. De nieuwe budgetten zijn gecorrigeerd voor toepassing van de 10%-regeling.

Aangezien instellingen slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden binnen deze regeling, maar in deze variant het normbedrag wel over de volledige gerealiseerde bezetting zouden krijgen, zouden instellingen waarop deze regeling is toegepast er in deze variant onevenredig op vooruit of op achteruit gaan. Door deze correctie is deze variant strikt genomen niet budgettair neutraal. Deze variant is identiek aan de in 1995 in te voeren bekostigingssystematiek. Onderdeel van deze variant is tevens een verruiming van de reserveringsmogelijkheden voor instellingen.

Effecten

Bij de tweede variant is hetzelfde beeld te zien als bij de eerste: een herverdeling van kleinere naar grote instellingen. Een negatief herverdeeleffect ondervinden 43 van de 46 instellingen. Dit effect blijft beperkt tot hooguit 3,3 procent. Drie instellingen gaan er in budget op vooruit (maximaal 4,3 procent).

De subsidie voor de overdracht van de financiële en administratieve taken van de bureaus kinderrechter zijn in deze variant geïntegreerd in de totale subsidie. Doordat het relatieve aantal onder toezicht gestelden (het aantal waarop de extra subsidie was gebaseerd) per instelling verschilt, zijn de herverdeeleffecten minder uniform dan in de eerste variant. Oorspronkelijk kregen de instellingen een vast bedrag per onder toezicht gestelde, naast het reguliere budget. In deze variant is het aantal onder toezicht gestelden echter niet meer van invloed op extra bedragen. Alleen het totale aantal pupillen is van belang voor de te ontvangen subsidie.

Het IOO heeft nagegaan welke oorzaken voor de herverdeeleffecten kunnen worden aangewezen. De wijze waarop huisvestingskosten en materiële kosten alsmede de naar regio gedifferentieerde reis- en verblijfkosten worden vergoed bieden daar weinig verklaring voor. De in de vigerende bekostigingssystematiek bestaande vaste voet (overhead) biedt dat wel.

DEEL IV: BIJLAGEN

1. TAAKOPDRACHT MILJOENENNOTA 1994

Exploitatiesubsidies aan rechtspersonen zijn veelal gebaseerd op genormeerde kostencomponenten zoals salariskosten, bureaukosten, onderhoudskosten van gebouwen of inventaris etc.. De normering leidt ertoe dat in relatie tot het prestatievolume sprake is van een "vaste voet" in de bekostiging, dat wil zeggen een hogere bijdrage per eenheid voor een klein volume dan voor een groot volume. Bij prestatievolume moet men in dit verband denken aan aantallen leerlingen, internaatskinderen, bewoners van bejaardenoord, etc.. Naast genormeerde kostencomponenten spelen dikwijls ook nog (ongenormeerde) ramingen van specifieke uitgavenposten een rol bij de subsidievaststelling. Uit een oogpunt van doelmatigheid en prikkels gericht op optimale schaalgrootte, verdient subsidiëring op basis van prestaties, zonder vaste voet, de voorkeur. Een dergelijke vorm van subsidiëring legt de verantwoordelijkheid voor de schaalgrootte volledig bij de gesubsidieerde instelling en past bij een ontwikkeling in de richting van grotere zelfstandigheid van de instellingen en deregulering. In dit onderzoek wordt bezien welke mogelijkheden er bestaan voor (verdere) rationalisering van de subsidiesystematieken in deze zin; daarbij kan ook worden bezien in hoeverre subsidiesystematieken in vergelijkbare situaties ook op vergelijkbare wijzen worden ingericht.

Deelnemende departementen: WVC, Fin., AZ, O&W en Just..

2. SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP

prof. dr. F.J.H. Don (voorzitter)	Centraal Planbureau
drs. M.P. Vos (secretaris)	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën
mr. drs. A. Bestebreur	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën
P.J.B. Bors AA	Ministerie van Justitie Centrale Directie Financieel-Economi- sche Zaken
mw. mr. M. Daalmeijer	Ministerie van Justitie Directie Jeugdbescherming en Reclasse- ring
mw. mr. M.H. Gunkel	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur Centrale Directie Financiële en Econo- mische Zaken
drs. R.J.M. van Hengstum	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur Centrale Directie Financiële en Econo- mische Zaken
drs. B. Kuhry	Sociaal en Cultureel Planbureau Afdeling Verdeling en Allocatie
drs. P.W. Martens (plv. mw. ir. D.K.A.M. Minten)	Ministerie van Algemene Zaken
drs. E. Martijnse	Ministerie van Onderwijs en Wetenschap- pen Directie Financieel-Economische Zaken

De werkgroepvergaderingen zijn bijgewoond door één of meer medewerkers van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. De werkgroep is hen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen aan de discussies.

3. ENIGE AANVULLENDE INFORMATIE

3.1. Wet op de jeugdhulpverlening

De volgende (landelijke) voorzieningen voor jeugdhulpverlening worden door WVC rechtstreeks bekostigd.

Financiering landelijke voorzieningen WVC

Type voorziening	Toegestane capaciteit 1994	Subsidie 1994 x f 1000
<u>Ambulant landelijk</u>		
Joods Maatschappelijk Werk	-	72
Adviesbureau De Brug Utrecht	-	164
Totaal ambulant landelijk	-	236*
<u>Pleegzorg landelijk</u>		
Joods Maatschappelijk Werk Amsterdam	3	32
SPD Groningen	5	54
SPD Middelburg	2	22
SPD Leeuwarden	3	32
SPD Assen	3	32
SPD Maastricht	14	151
SPD Lelystad	10	108
SPD Oudorp	12	129
SPD Leiden	10	108
Land. Ver. Ambulante FIOM	23	248
De Opbouw Utrecht	22	237
Adviesbureau De Brug Utrecht	26	280
De Willem Schrikker Stichting	55	593
Het Leger des Heils Amsterdam	6	65
De Driehoek	20	216
SPD Tilburg	13	140
SPD Ommen	12	129
SPD Rotterdam	10	108
Joodse ambulante g.g. Amersfoort	1	11
Raden voor de kinderbescherming	60	647
SPD Utrecht	5	54
SPD Arnhem	12	129
Totaal pleegzorg landelijk	329	5.528*

Residentieel landelijk

't Wezeveld Twello	49	3.915
De Ambelt Zwolle	60	3.692
Harreveld Lichtenvoorde	89	5.755
Beukenroode Doorn	33	2.932
De Widdonck Heythuysen	101	7.822
Maria Regina Stevensbeek	22	1.649
De Glind Achterveld	123	7.372
Leo Stichting Borculo	151	8.904
Jongenshuis Hoenderloo	149	9.109
Nieuw Veldzicht Apeldoorn	24	1.600
De Driehoek Ede	22	1.340
De Stuw Utrecht	38	2.105
G.Z.H. Breughelstraat Amsterdam	4	106
G.Z.H. Donaudreef Utrecht	4	75
G.Z.H. Koninginneweg Amsterdam	4	83
MKT Caesara Ughelen	15	1.128
MKT Kinabu Zeist	14	1.221
Bijzonder Jeugdwerk Hollands Glorie Dordrecht	24	2.423
Totaal residentieel landelijk	926	61.226*

* = afwijking door afronding

Financiering experimenten, steunfuncties en overige

Omschrijving Bedrag x f 1000

Experimenten en steunfuncties

Monitoring/landelijk beleidsinformatiesysteem	
vraag- en aanbod (incl. de Stichting Registratie	1.100
Kindermishandeling	
(incl. L.S.V.B.K. V.K.M. en experimenten)	1.300
Thuisloze jongerenbeleid (opvang en preventie)	3.000
Allochtone jeugdigenbeleid	700
Verbetering toegang stelsel	400
Effectiviteit en doelmatigheid stelsel	
Vernieuwing aanbod	1.700
Kwaliteitsverbetering pleegzorg	1.500
Zelfregulerende kwaliteitszorg	400
Verbetering positie cliënten	400
Pilot-projecten	1.000
Onderwijs-jeugdhulpverlening	400
STAT/SPIN	2.000
Totaal experimenten en steunfuncties	13.900

Overige

Bijzonder jeugdwerk	5.600
MOD Emmen	P.M.
Totaal overige	5.600

Bron: Rijksplan Jeugdhulpverlening 1994-1997/WVC

Voor de overige (regionale) voorzieningen ontvangen de provincies en grootstedelijke gebieden een doeluitkering.

3.2 Wet op de bejaardenoorden

Tabel 1 Capaciteit en bezetting WBO 1989-1992

	1989	1990	1991	1992
aantal bewoners	131.089	130.020	128.477	128.700
capaciteit (bedden)	136.313	134.705	133.445	132.274
bezettingsgraad (%)	96,2	96,5	96,3	97,3

Bron: FOZ 1994

Onderstaande tabel geeft een indruk van de omvang en het verloop in de opbrengsten uit eigen bijdragen. Vanwege de registratiemethodiek zijn in jaar t de gegevens over het jaar t-2 pas bekend.

Tabel 2 Ontwikkelingen eigen bijdragen 1989-1992

(bedragen x f 1 mln.)	1989	1990	1991	1992
eigen bijdragen	1.824	1.873	1.882	1.921

Bron: FOZ 1994

Tabel 3 Ontwikkelingen provinciale reserves 1989-1992

(bedragen x f 1 mln.)	1989	1990	1991	1992
reserves	137	195	226	(*)

* Nog niet bekend.

Bron: FOZ 1994

Inhoudsopgave

1	Subsidieregeling kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten	
1.1	Inleiding	3
1.2	Gegevens	3
1.3	Een beschrijving van het veld	4
1.4	Huidige bekostigingssystematiek	6
1.5	Bekostigingsvariant	6
1.6	Besluit	9
	Appendix 1: Subsidieberekening	10
	Appendix 2: Prijzen per pupil	11
	Noten	13
2	Subsidieregeling bejaardenoorden met een bijzondere functie	
2.1	Inleiding	15
2.2	Gegevens	15
2.3	Beschrijving van het veld	16
2.4	Huidige bekostigingssystematiek	17
2.5	Bekostigingsvarianten	19
2.6	Besluit	26
	Appendix 1: All-in normbedragen	27
	Appendix 2: Herverdeeleffecten van de invoering van een all-in normbedrag, exclusief en inclusief huisvestingskosten; categorie 1.	28
	Appendix 3	31
	Appendix 4: Huisvestingskosten per bed per dag van alle BBF-oorden, 1991	34
	Noten	36
3	Basisonderwijs	
3.1	Inleiding	37
3.2	Gegevens	38
3.3	Beschrijving van het veld	38
3.4	Huidige bekostigingssystematiek	42
3.5	Bekostigingsvarianten	42
3.6	Besluit	48
	Noten	48

4	Voortgezet onderwijs	
4.1	Inleiding	49
4.2	Gegevens	49
4.3	Een beschrijving van het veld	50
4.4	Huidige bekostigingssystematiek	54
4.5	Bekostigingsvarianten	55
4.6	Besluit	62
	Appendix: Bekostigingsformules naar schoolsoort voor de onderscheidenvarianten	63
	Noten	64
5	Subsidieregeling rechtsbijstand	
5.1	Inleiding	67
5.2	Gegevens	67
5.3	Beschrijving van het veld	68
5.4	Bekostigingsvarianten	69
5.5	Besluit	72
	Appendix	73
6	Subsidieregeling reclassering	
6.1	Inleiding	77
6.2	Gegevens	77
6.3	Beschrijving van het veld	78
6.4	Bekostigingsvarianten	80
6.5	Besluit	83
	Appendix	84
	Noten	85
7	Subsidieregeling voogdij en gezinsvoogdij	
7.1	Inleiding	87
7.2	Gegevens	87
7.3	Beschrijving van het veld	88
7.4	Bekostigingsvarianten	91
7.5	Besluit	95

1 Subsidieregeling kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten

1.1 Inleiding

In deze bijlage wordt de door de Heroverwegingswerkgroep aangereikte variant op de vigerende bekostigingssystematiek van internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten doorgerekend op de budgettaire consequenties voor de instellingen. Het betreft een 'all-in normbedrag' per pupil inclusief huisvesting.

Deze bijlage kent de volgende opbouw. In de volgende paragraaf worden de gehanteerde gegevens en de gevolgde werkwijze toegelicht. Daarna volgen een beschrijving van de huidige bekostigingssystematiek en van het werkveld. In paragraaf 1.5 wordt een bekostigingssysteem geïntroduceerd dat beoogt de doelmatige besteding van middelen te verhogen. Het betreft een budgettair neutrale invoering van een all-in normbedrag. Tenslotte volgt in paragraaf 1.6 een kort besluit.

1.2 Gegevens

De navolgende berekeningen zijn gebaseerd op gegevens over de situatie in 1992. De in deze bijlage gebruikte gegevens zijn afkomstig uit de financiële jaarverslagen van de internaten, aangevuld met gegevens van het ministerie van WVC over de berekening van de subsidie, de subsidie voor huisvestingskosten en de bezettingsgegevens waarop de subsidies voor 1992 zijn gebaseerd. Gekozen is voor het jaar 1992 omdat dit het meest recente jaar is waarvan de volledige gegevens beschikbaar zijn. Ook zijn gegevens verzameld met betrekking tot de capaciteit van de internaten, de denominatie en de regio-spreiding.

De subsidiebedragen per internaat zijn in de verschillende varianten berekend als het produkt van de bezettingsgegevens op peildatum 15/9/1991 en een normbedrag per pupil. Het normbedrag is afgeleid door de totale (maximale) subsidie, inclusief huisvesting, uit 1992 te delen door de totale bezetting.

Voor de 'subsidie 1992' onder de huidige bekostigingssystematiek is uitgegaan van de (maximale) subsidie voor 1992 die de internaten als voorschot ontvangen. Dit voorschot kan verschillen van de achteraf vast te stellen definitieve subsidie 1992. Bij de definitieve vaststelling van de subsidie wordt gekeken naar de werkelijke exploitatiekosten van het internaat. Er volgen dan eventueel correcties op het eerder verstrekte subsidie in verband met een exploitatie overschot of een bezettingsverschil.

1.3 Beschrijving van het veld

Er bestonden in 1992 25 schippersinternaten met een totale toegestane capaciteit van 2.796 plaatsen. De feitelijke bezetting lag daar ver onder. Op de teldatum 15/9/1991 waren 2.286 plaatsen bezet. De bezettingsgraad is daarmee 81,7 procent. De gemiddelde bezetting bedroeg op de teldatum 91 pupillen per internaat. In het kleinste internaat zaten 23 pupillen, in het grootste waren dat er 198. De spreiding van de bezetting gaf het volgende beeld:

- 7 internaten hebben een bezetting kleiner of gelijk aan 50 pupillen;
- 6 internaten hebben een bezetting tussen de 50 en 100 pupillen;
- 9 internaten hebben een bezetting tussen de 100 en 150 pupillen;
- 3 internaten hebben een bezetting tussen de 150 en 200 pupillen.

Een deel van de schippersinternaten (om precies te zijn 12) is geconcentreerd in de regio Rotterdam. De andere internaten liggen gespreid over het land: 3 in het noorden, 7 in het midden en 3 in het zuiden van het land.

Relatief kleine internaten komen zowel in de regio Rotterdam als in de rest van ons land voor. Van de 25 schippersinternaten hebben 14 internaten een Protestants Christelijke signatuur. Deze internaten liggen gespreid over het land. Van de overige internaten zijn er 6 Rooms-Katholiek, 3 Reformatorisch en 2 Algemeen.

Behalve in de specifieke internaten worden er ook kinderen geplaatst in gemengde internaten. In 1991 waren er 97 bezette plaatsen in twee gemengde internaten in Noord-Brabant. Bij de berekening van de varianten worden deze internaten buiten beschouwing gelaten. Wel wordt nog op de gemengde internaten teruggekomen waar het gaat om alternatieve methoden voor het vaststellen van een normbedrag per pupil (appendix 2).

Tabel 1.1 bevat een aantal kerngegevens over het werkveld. De internaten zijn in deze tabel gerangschikt naar omvang van de bezetting.

Tabel 1.1: *Kerngegevens 1992 schippersinternaten*

Plaats	Denominatie	Capaciteit	Bezetting	Subs. excl. huisv. (x1000)	Subs. huisv. (x1000)	Subs. totaal (x1000)	Subs. excl. huisv. per pupil	Subs. totaal per pupil
1	Prot.chr.	50	23	992	339	1331	43111	57870
2	Prot.chr.	31	31	1216	111	1327	39214	42806
3	Algemeen	40	38	1433	116	1550	37712	40774
4	R.Kath.	40	40	1490	64	1553	37239	38837
5	R.Kath.	68	42	1546	182	1727	36799	41121
6	R.Kath.	52	44	1593	219	1812	36210	41192
7	Prot.chr.	65	46	1621	67	1689	35243	36708
8	Algemeen	59	59	1991	554	2545	33745	43133
9	Prot.chr.	70	61	1992	476	2468	32655	40460
10	Prot.chr.	80	62	1984	188	2171	31997	35024
11	Prot.chr.	90	62	1973	83	2056	31821	33167
12	R.Kath.	70	66	2063	104	2166	31251	32825
13	R.Kath.	89	89	2566	106	2672	28831	30024
14	Prot.chr.	119	105	2917	116	3033	27782	28889
15	Prot.chr.	153	109	3015	211	3226	27656	29596
16	Prot.chr.	125	112	3076	887	3963	27461	35383
17	Reform.	119	114	3112	170	3283	27298	28795
18	Prot.chr.	135	114	3125	222	3348	27413	29365
19	Prot.chr.	135	126	3379	136	3514	26814	27890
20	Reform.	155	129	3442	113	3554	26681	27553
21	Prot.chr.	190	133	3537	189	3726	26596	28018
22	R.Kath.	221	142	3776	591	4367	26592	30754
23	Prot.chr.	210	164	4216	192	4408	25706	26877
24	Reform.	190	177	4495	143	4638	25396	26202
25	Prot.chr.	240	198	4959	185	5144	25046	25982
Totaal		2796	2286	65506	5764	71273		
Subsidie p.p.				28655		31178		

Bron: IOO/WVC

De subsidie voor 1992 op basis van de in paragraaf 1.3 weergegeven bekostigingsgrondslag is in tabel 1.1 uitgesplitst naar de subsidie die voor huisvestingskosten is toegekend en de overige subsidie. In de tabel is te zien dat naarmate de schaal van het internaat toeneemt, de subsidie per pupil (exclusief huisvesting) afneemt. De subsidie per pupil inclusief huisvesting laat grosso modo een vergelijkbaar beeld zien, zij het minder geprononceerd. De oorzaak ligt in de huisvestingssubsidies (gemiddeld circa 7,9 procent van het totale subsidie).

Deze huisvestingssubsidies zijn gebaseerd op de werkelijke huisvestingskosten in 1988 en in een aantal gevallen later bijgesteld in verband met nieuwbouw/verbouw. De huisvestingssubsidies hoeven inmiddels niet meer overeen te komen met de werkelijke huisvestingskosten. Zowel in de huisvestingssubsidies als in de werkelijke huisvestingskosten bestaan grote verschillen tussen internaten. Zo zijn er internaten met lage huisvestingskosten omdat deze kosten voornamelijk bestaan uit energiekosten, verzekeringen en belastingen en omdat geen huur/erfpacht wordt betaald.

Andere internaten hebben daarentegen zeer hoge huisvestingskosten omdat zij net geïnvesteerd hebben in een nieuw gebouw. Zo kan het voorkomen dat van twee internaten in de regio Rotterdam met ieder ongeveer dezelfde capaciteit (68 en 59 pupillen) het ene internaat grofweg drie keer zoveel subsidie voor huisvesting ontvangt als het andere.

1.4 Huidige bekostigingssystematiek

De bekostigingsgrondslag zoals die in de subsidieregeling in 1989 wordt vermeld is het aantal pupillen in een internaat op de teldatum, vermenigvuldigd met een normbedrag per pupil waarbij voor de eerste 20 pupillen een subsidie geldt van 38.336 gulden per pupil, voor de 21e t/m 40e pupil 20.058 gulden per pupil en voor elke pupil daarboven 19.813 gulden per pupil.¹ Bovendien geldt per internaat een vast bedrag van 15.000 gulden en worden de huisvestingskosten apart (op historische basis) vergoed.

Deze bekostigingsgrondslag is het uitgangspunt voor de berekening van de subsidie door het ministerie van WVC. Met betrekking tot het bedrag dat resulteert als som van huisvesting, vaste voet en pupillenaantal vermenigvuldigd met de betreffende normbedragen, wordt verondersteld dat 80 procent wordt besteed aan de dekking van personeelskosten en 20 procent aan de dekking van materiële kosten. Over de personeelscomponent van 80 procent wordt de WAGGS 1989, 1990 en 1991 (cumulatief 9,44 procent) berekend. Nadat deze WAGGS compensatie bij de eerdere som is opgeteld wordt voor de WAGGS over 1992 opnieuw een personeelscomponent van 80 procent berekend en hierover wordt het percentage van de WAGGS 1992 (3,34 procent) berekend. De uiteindelijke som die dan resulteert, is de (maximale) subsidie 1992, die als voorschot aan de internaten wordt uitgekeerd.

Een gevolg van deze manier van berekenen is dat internaten met relatief hoge huisvestingskosten (totaal materiële kosten groter dan 20 procent) dus ook WAGGS compensatie krijgen over een deel van hun huisvestingskosten. Indirect is er zo een effect van extra subsidie voor hoge huisvestingskosten. Een voorbeeld van bovenstaande berekeningswijze en haar effect op de huisvestingskosten wordt gegeven in appendix 1.

1.5 Bekostigingsvariant

De door de Heroverwegingswerkgroep aangereikte variant betreft een budgettair neutrale invoering van een all-in normbedrag. Het totale subsidiebedrag blijft onveranderd, maar als gevolg van de voorgestelde gewijzigde bekostigingssystematiek vindt een andere verdeling van dit bedrag over de internaten plaats. In tabel 1.2 wordt een vergelijking weergegeven van de in 1992 vigerende bekostigingssystema-

tiek en een bekostigingssystematiek met een all-in normbedrag. Exclusief huisvesting bedraagt het normbedrag 28.655 gulden; inclusief huisvesting is dat 31.178 gulden.

Het absolute herverdeeeffect is in de tabel gedefinieerd als het verschil tussen de subsidie die men zou krijgen onder het all-in normbedrag en de subsidie die men in 1992 volgens de toen vigerende bekostigingssystematiek heeft gekregen. Het relatieve herverdeeeffect is dit absolute herverdeeeffect gerelateerd aan het bestaande subsidie 1992.

De bestaande bekostigingssystematiek in 1992 leidt ertoe dat relatief kleine internaten een hoger gemiddeld bedrag per pupil krijgen dan relatief grote internaten (zie ook tabel 1.1). Het invoeren van één all-in normbedrag per pupil zal uit dien hoofde leiden tot negatieve herverdeeeffecten voor relatief kleine internaten en positieve herverdeeeffecten voor relatief grote internaten (zie tabel 1.2). Daarnaast treedt nog het effect op van de normering van de huisvestingskosten.



Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

Bijlage IV.4

Analyses bekostigings-varianten

L.J.M. de Heij
ir. D.C. van Ingen
drs. J. van Leenders
drs. C. Sips
drs. P.H.J. Vrancken

Tabel 1.2: *Herverdeeleffecten bij invoering van een all-in normbedrag, in- en exclusief huisvestingssubsidies*

Internaat	Bezetting	Subs. 1992 excl. huisv. (x1000)	Subs. normbedr. excl. huisv. (x1000)	Herver-deel-effect (abs.) (x1000)	Herver-deel-effect (%)	Subs. 1992 incl. huisv. (x1000)	Subs. normbedr. incl. huisv. (x1000)	Herver-deel-effect (abs.) (x1000)	Herver-deel-effect (%)
1	23	992	659	-332	-33,5	1331	717	-614	-46,1
2	31	1216	888	-327	-26,9	1327	967	-360	-27,1
3	38	1433	1089	-344	-24,0	1549	1185	-365	-23,6
4	40	1490	1146	-343	-23,0	1553	1247	-306	-19,7
5	42	1546	1204	-342	-22,1	1727	1310	-418	-24,2
6	44	1593	1261	-332	-20,8	1812	1372	-441	-24,3
7	46	1621	1318	-303	-18,7	1689	1434	-254	-15,0
8	59	1991	1690	-300	-15,1	2545	1840	-705	-27,7
9	61	1992	1748	-244	-12,2	2468	1902	-566	-22,9
10	62	1984	1777	-207	-10,4	2171	1933	-238	-11,0
11	62	1973	1777	-196	-9,9	2056	1933	-123	-6,0
12	66	2063	1891	-171	-8,3	2166	2058	-109	-5,0
13	89	2566	2550	-16	-0,6	2672	2775	103	3,9
14	105	2917	3009	92	3,2	3033	3274	240	7,9
15	109	3015	3123	109	3,6	3226	3398	172	5,3
16	112	3076	3209	134	4,4	3963	3492	-471	-11,9
17	114	3112	3267	155	5,0	3283	3554	272	8,3
18	114	3125	3267	142	4,5	3348	3554	207	6,2
19	126	3379	3611	232	6,9	3514	3928	414	11,8
20	129	3441	3696	255	7,4	3554	4022	468	13,2
21	133	3537	3811	274	7,7	3726	4147	420	11,3
22	142	3776	4069	293	7,8	4367	4427	60	1,4
23	164	4216	4699	484	11,5	4408	5113	705	16,0
24	177	4495	5072	577	12,8	4638	5519	881	19,0
25	198	4959	5674	715	14,4	5144	6173	1029	20,0
Totaal	2286	65506	65505	-1		71273	71273	2	
		28655				31178			

* Noot. De subsidie onder normbedrag is berekend met het normbedrag van 31.178 gulden inclusief subsidies huisvesting en van 28.655 gulden exclusief huisvesting. Het relatieve herverdeeleffect exclusief huisvesting is het absolute herverdeeleffect gerelateerd aan de totale subsidie exclusief huisvesting. Het relatieve herverdeeleffect inclusief huisvesting is het absolute herverdeeleffect gerelateerd aan de totale subsidie inclusief huisvesting.

Bron: IOO/WVC

Uit tabel 1.2 blijkt allereerst dat bij invoering van een all-in normbedrag en het op historische basis blijven vergoeden van de huisvestingskosten, 13 internaten erop achteruit gaan en 12 erop vooruit gaan. De internaten die erop achteruit gaan zijn, zoals verwacht, relatief kleine internaten. De omvang van de herverdeeleffecten kan voor deze internaten oplopen tot meer dan 30 procent. De grootste internaten gaan er ieder meer dan 10 procent op vooruit. Het verloop van de herverdeeleffecten is niet overal geleidelijk lineair met de bezetting (zie bijvoorbeeld het verschil tussen internaat 17 en 18 die beide een gelijke bezetting hebben). Dit wordt veroorzaakt door de indirecte doorwerking van de huisvestingssubsidies op de subsidie 1992 via de WAGGS compensatie.

In tabel 1.2 is voorts te zien welk herverdeeeffect optreedt als gevolg van de normering van de huisvestingskosten. In de huidige bekostigingsstructuur worden deze kosten vergoed op historische basis. Bij invoering van een all-in normbedrag (en daarmee een vast normbedrag per pupil voor huisvesting) is voor internaten die relatief hoge huisvestingskosten per pupil hebben het herverdeeeffect negatief. Analooq hieraan is het herverdeeeffect voor internaten met lage huisvestingskosten per pupil positief. Het totale herverdeeeffect wordt gemiddeld groter. Dat wil zeggen: de meeste kleine internaten gaan er in subsidie verder op achteruit, terwijl de grote internaten er gemiddeld meer op vooruitgaan wanneer ook de huisvestingskosten in het all-in normbedrag worden opgenomen. Voor de kleine internaten kunnen de negatieve herverdeeeffecten oplopen tot circa 45 procent.

1.6 Besluit

Kleine instellingen, die onder de oude bekostigingssystematiek een relatief hoge subsidie per pupil ontvangen, zullen bij invoering van een all-in normbedrag moeten inleveren ten gunste van de grote internaten. De herverdeeeffecten in de die ontstaan door een linearisering van de bekostigingsgrondslag per pupil worden nog versterkt door de normering van de uitgaven voor huisvesting.

Appendix 1: Subsidieberekening

Hieronder volgt een voorbeeld van de berekening van de (maximale) subsidie 1992 zoals die door het ministerie van WVC worden gemaakt:

Internaat 13 heeft een bezetting van 89 pupillen op de teldatum. Met de bedragen zoals die genoemd zijn in de subsidieregeling van 1989 komt men tot de volgende subsidieopbouw:

huisvesting	=	106.109
vaste voet	=	15.000
20 x 38.336	=	766.720
20 x 28.058	=	561.160
49 x 19.813	=	970.837
Totaal	=	<u>2.419.826</u>

Vervolgens wordt verondersteld dat van dit bedrag 80 procent wordt besteed aan personeelskosten en 20 procent aan materiële kosten (inclusief huisvesting). Over de personeelscomponent van 80 procent worden de WAGGS 1989, 1990 en 1991 (cumulatief 9,44 procent) berekend:

WAGGS (cum.9,44 procent) = 182.745

Totaal = 2.602.571

De WAGGS 1992 (3,34 procent) worden weer over 80 procent van dit totaal berekend:

WAGGS 1992 (3,34 procent) = 69.540

Maximale subsidie 1992 = 2.672.111

Het effect van deze manier van berekenen is dat internaten met relatief hoge huisvestingskosten (totaal materiële kosten groter dan 20 procent) dus ook WAGGS compensatie krijgen over een deel van hun huisvestingskosten.

Zo heeft bijvoorbeeld internaat 10 (bezetting 62 pupillen) huisvestingskosten van 187.692 gulden en een WAGGS compensatie tot en met 1992 van 205.018 gulden. Internaat 11, dat eenzelfde bezetting heeft, heeft lagere huisvestingskosten van 83.431 gulden en mede daardoor een lagere WAGGS compensatie, 194.148 gulden tot en met 1992. Het totale verschil in subsidie bedraagt 10.870 gulden (nog afgezien van het verschil in subsidie door de directe subsidie voor huisvesting) terwijl de bezetting in beide internaten gelijk is. Het verschil in subsidie moge hier nog triviaal lijken maar het beschreven effect kan bij omvangrijke huisvestingsubsidies behoorlijk oplopen.

Appendix 2: Prijzen per pupil

Een alternatieve manier om het normbedrag vast te stellen is te kijken welke prijzen voor een vergelijkbare dienst 'in de markt' worden berekend. Voor een vergelijking met de kosten van een plaatsing bij particuliere internaten is contact opgenomen met twee koepelorganisaties in Nederland.

De eerste koepel, de Vereniging Internaten Nederland, is een vereniging van particuliere internaten. Een plaatsing in een dergelijk internaat kost gemiddeld 30.000 gulden per jaar (exclusief kleedgeld). De internaten variëren in grootte van 15 tot 115 kinderen. Er is huiswerkbegeleiding en kinderen hebben een eigen kamer. De kosten worden betaald door de ouders en/of de werkgever van de ouders.

De tweede koepel, de Stichting Schoolinternaten Nederland, bevat onder andere ook de eerdergenoemde gemengde internaten. Men werkt met verschillende tarieven. Een all-in plaats (het hele jaar, inclusief vakanties) kost 30.000 gulden. Een plaats exclusief vakantie maar inclusief weekend service (40 weken per jaar) kost 23.500 gulden en een plaats exclusief weekend service kost 18.500 gulden.

De gemengde internaten krijgen per schipperskind dat wordt geplaatst een subsidie van 26.492 gulden in 1993. Hun tarief voor de particuliere markt ligt dus onder dit bedrag. Desgevraagd voerde men als reden hiervoor aan dat het internaat onder de subsidieregeling het risico loopt van bezettingsverschillen. Maar ook bestaat de mogelijkheid dat er binnen het internaat subsidiëring plaatsvindt van de ene doelgroep door de andere.

Om verder inzicht te krijgen in de kosten per pupil in een gemengd dan wel specifiek internaat worden twee gemengde internaten vergeleken met twee specifieke internaten. De gegevens van de gemengde internaten zijn afkomstig uit de financiële jaarverslagen van deze internaten en van WVC.

Voorbeeld I:

- Gemengd internaat A heeft een toegestane capaciteit van 90 kinderen. Op de teldatum 1/9/1991 is de bezetting 84 kinderen, waarvan er 20 schipperskinderen zijn.

De exploitatiekosten van dit internaat zijn in 1992:

Personeel	: 1.356.732
Huisvesting	: 590.482
Voeding	: 91.633
Overig	: 95.678
Totaal	2.134.525
Per kind	: 25.411

- Een vergelijkbaar internaat is internaat 13 met een toegestane capaciteit van 89 en een bezetting van 89 pupillen.

De exploitatiekosten van dit internaat zijn in 1992:

Personeel	: 2.157.455
Huisvesting	: 106.109
Verzorgingskost.	: 146.298
Overige	: 190.150

Totaal	: 2.720.118
Per kind	: 30.563

Voorbeeld II:

- Gemengd internaat B heeft een capaciteit van 160 en een bezetting op teldatum 1/9/1992 van 122 (waaronder 59 schipperskinderen).

De exploitatiekosten van dit internaat zijn in 1992:

Personeel	: 2.349.001
Huisvesting	: 803.978
Verzorgingskost.	: 211.581
Overige	: 301.736

Totaal	: 3.666.296
Per kind	: 30.051

- Een vergelijkbaar internaat is internaat 20 met een toegestane capaciteit van 155 en een bezetting van 129 (teldatum 1/9/91).

De exploitatiekosten van dit internaat zijn in 1992:

Personeel	: 2.454.860
Huisvesting	: 114.096
Verzorgingsk.	: 288.131
Overige	: 614.060

Totaal	: 3.471.147
Per kind	: 26.908

Uit deze voorbeelden blijkt dat een lager all-in normbedrag per pupil voor de gemengde internaten niet altijd betekent dat een gemengd internaat ook tegen lagere kosten per pupil werkt (zie internaat B). Een en ander is onder andere afhankelijk van de historische huisvestingskosten.

In voorbeeld I is er een groot verschil met betrekking tot de personeelskosten. Dit verschil is mogelijk te verklaren door de samenstelling van het personeel qua opleiding en ervaring. Ook is denkbaar dat internaat A minder personeel in dienst

heeft (en bv. met grotere groepen werkt). Uit beide verklaringen zijn niet zonder meer conclusies af te leiden over de doelmatigheid van internaat A ten opzichte van internaat 13. Door het inzetten van meer c.q. hoger opgeleid personeel is de kwaliteit van de opvang in internaat 11 mogelijk beter.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat in bovenstaande berekening het bedrag per pupil afhankelijk is van een momentopname, namelijk de teldatum op 1/9/-1991, en niet gerelateerd is aan de werkelijke (gemiddelde) bezetting. Voor een juist inzicht in de kosten per kind zou men de werkelijke, gemiddelde bezetting als uitgangspunt moeten nemen.

Noten

1. Staatscourant 134, 13 juli 1989.

2 Subsidieregeling bejaardenoorden met een bijzondere functie

2.1 Inleiding

In deze bijlage worden berekeningen gepresenteerd van de budgettaire gevolgen op instellings- (en Rijks)niveau van door de Heroverwegingswerkgroep aangereikte varianten voor de bekostiging van bejaardenoorden met een bijzondere functie (BBF-oorden). Het gaat hierbij om de varianten die uitgaan van een all-in normbedrag per prestatie, in- en exclusief huisvestingskosten. Bij de vaststelling van de normbedragen is rekening gehouden met een differentiatie naar zorgzwaartecategorieën van bejaarden en de categorie-indeling van de oorden.

De bijlage is als volgt ingedeeld. In de volgende paragraaf worden de ten behoeve van de berekeningen gebruikte gegevens besproken. In paragraaf 2.3 wordt een beschrijving gegeven van het veld. Daarna wordt de huidige bekostigingssystematiek besproken (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 gaat vervolgens in op de bekostigingswijzen, zoals die in de varianten worden voorgesteld, waarna de financiële consequenties daarvan voor de oorden beknopt worden gepresenteerd en besproken. Daarna volgt een afsluitende paragraaf.

2.2 Gegevens

Ten behoeve van het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens van het Ministerie van WVC uit 125 goedgekeurde jaarrekeningen over 1991, het eerste jaar waarin de vigerende systematiek van toepassing was. Van een tweetal oorden uit de provincie Utrecht werden geen gegevens verkregen. Deze worden namelijk deels door de rijksoverheid en deels door de provincie Utrecht bekostigd volgens de in de betrokken provincie gehanteerde bekostigingssystematiek. Van enkele oorden, die in hetzelfde pand gehuisvest zijn, worden in de praktijk, volgens opgave van het Ministerie van WVC, de gegevens op de jaarrekeningen samengevoegd en was slechts een gezamenlijke jaarrekening beschikbaar.

Voor de berekeningen is gebruik gemaakt van een drietal in de jaarrekeningen vermelde gegevens, namelijk de omvang van het betreffende oord (uitgedrukt in aantal bedden), de gemiddelde meerzorg per bewoner en de feitelijke huisvestingskosten.¹ Voorts is gebruik gemaakt van een afzonderlijk van het Ministerie van WVC verkregen opgave van de categorie waartoe een bepaald oord behoort.

De in de jaarrekening vermelde posten 'werkelijke subsidie WVC 1991' en 'werkelijke eigen bijdragen bewoners 1991' zijn niet bij het maken van de berekeningen benut. Achtergrond hiervan is dat het totaal van deze posten niet zonder meer met het normbudget voor een oord in 1991 overeenkomt. Oorzaken hiervoor kunnen worden gevormd door incidentele posten, zoals verrekeningen van exploitatie-overschotten of -verliezen, verschillen in ramingen van eigen bijdragen of het aanpassen van huidige budgetten aan normbudgetten (verevening). Deze gegevens, alsmede enkele andere, zijn wel benut voor het schetsen van het veld in de navolgende paragraaf.

2.3 Beschrijving van het veld

De 125 onderzochte instellingen ontvingen blijkens hun jaarrekening in 1991 in totaal een bedrag aan subsidie van het ministerie van WVC van ruim 116 miljoen gulden. De van de bewoners ontvangen eigen bijdragen bedroegen zo'n 104 miljoen gulden. Gemiddeld ontving een oord ruim 928.000 gulden subsidie van WVC en ruim 829.000 gulden aan eigen bijdragen. Een aantal oorden ontving hiernaast nog een incidentele subsidie voor flankerend beleid of renovatie. Het totale bedrag hiervan was circa 7 miljoen gulden.

Ten behoeve van de vigerende bekostigingssystematiek zijn de oorden ingedeeld in categorieën. Verreweg de meeste van de oorden, namelijk 104, behoren tot de eerste categorie. Het zijn voornamelijk kloosterbejaardenoorden (KBO's) en de zogenoemde 'eenlingen'. De KBO's kunnen zelfstandig functionerende oorden zijn, maar ook ingebouwd zijn in een meeromvattend kloostercomplex of aanleunend zijn bij een lekenoord. De 6 instellingen in de tweede categorie zijn, op een na, oorden voor Joodse bejaarden. De derde categorie bestond in 1991 uit 8 instellingen, waarvan 7 oorden voor visueel gehandicapte bejaarden en één oord voor auditief gehandicapten. De 7 instellingen uit de vierde categorie zijn voornamelijk oorden voor Indische Nederlanders.

In het kader van onderhavig onderzoek zijn met name de verschillen tussen oorden wat betreft capaciteit, de gemiddelde meerzorg en de huisvestingskosten relevant. De gezamenlijke capaciteit van de 125 instellingen bedroeg in 1991 6.126 bedden. De gemiddelde capaciteit per instelling kwam daarmee op 49. De werkelijke bezetting van de oorden was hoog: gemiddeld 48 bedden. De gemiddelde bezettings-

graad in 1991 kwam daarmee op 98 procent. Kleine instellingen bleken relatief oververtegenwoordigd te zijn: ruim eenderde van de oorden had een omvang van 30 bedden of minder. (Hiervan hadden de kleinsten een capaciteit van 8 bedden). Nog eenderde van de oorden had een omvang van tussen de 30 en de 60 bedden. De overigen hadden een capaciteit van meer dan 60 bedden, waarbij de capaciteit van de grootste instelling uit 160 bedden bestond.

Relatief veel instellingen bleken een bewonersbestand te hebben dat gemiddeld meer zorg behoefde dan standaard. Op grond van de gemeten zorgbehoefte van hun bewonersbestand behoorde 22 procent van de oorden in 1991 tot meerzorgcategorie A. Deze categorie, die als de basiscategorie kan worden beschouwd, omvat oorden waarvan de gemiddelde meerzorg per bejaarde minder dan 36 minuten per dag bedraagt. Tot de meerzorgcategorieën B (36 tot en met 45 minuten) en C (46 tot en met 55 minuten) behoorden in beide gevallen 29 procent van de oorden. De categorie oorden met de grootste gemiddelde meerzorgbehoefte (meer dan 55 minuten), categorie D, maakte 20 procent deel uit van het totaal.

De huisvestingskosten bedroegen in 1991 gemiddeld ruim 507.000 gulden per oord. De gemiddelde huisvestingskosten per bed bedroegen 10.353 gulden, ofwel 28,37 per bed per dag. Van alle 125 oorden had het merendeel (63 procent) een gemiddeld bedrag aan huisvestingskosten per bed dat lager was dan het bovengenoemde gemiddelde voor alle oorden. In appendix 4 is een tabel opgenomen die voor alle oorden naast de huisvestingskosten tevens de capaciteit weergeeft. Uit de tabel wordt duidelijk dat de huisvestingskosten tussen oorden in grote mate differentiëren. Deze verschillen kunnen niet uitsluitend verklaard worden uit verschillen in capaciteit, want, zoals uit de tabel blijkt, is ook als de huisvestingskosten per bed per dag in ogenschouw worden genomen nog sprake van een grote differentiatie. Oorzaken voor deze verschillen kunnen, naast de vestigingsplaats, onder meer gelegen zijn in het bouwjaar, de staat van onderhoud, de rentelasten, energieverbruik, het al of niet integraal doorberekenen van de kosten, et cetera.

2.4 Huidige bekostigingssystematiek

Bejaardenoorden met een bijzondere functie worden, anders dan algemene bejaardenoorden, direct door het Rijk bekostigd onafhankelijk van de provincie of grote stad waar zij gevestigd zijn. De bekostiging vindt plaats door middel van een systeem van budgettering dat in zijn huidige vorm vanaf 1991 werkzaam is.² Voordien vond bekostiging plaats op historische basis. De vigerende systematiek is mede in overleg met de instellingen zelf opgezet. Kenmerkend is dat rekening is gehouden met het eigen karakter van de verzorging van de diverse categorieën van bijzondere oorden.

In het navolgende zal, in aanvulling op de door de Heroverwegingswerkgroep vervaardigde beschrijving, beknopt worden weergegeven hoe bekostiging volgens de vigerende systematiek verloopt. Hierbij zal een beperking worden gemaakt tot die onderdelen van de systematiek die relevant zijn in het licht van de in paragraaf 5 beschreven varianten. Het betreft hierbij de vaststelling van de normbudgetten voor variabele kosten, bestaande uit de kosten voor personeel, voeding en overige kosten, en het budget voor huisvestingskosten. Uitgegaan wordt van de in 1991 geldende normbedragen.

Ten behoeve van de bepaling van het budget voor *personeelskosten* wordt voor ieder oord allereerst het zogenoemde matrixbedrag vastgesteld. Dit matrixbedrag bestaat uit een vast bedrag per bed per dag en is afhankelijk van de capaciteit van het oord en van de gemeten gemiddelde meerzorgbehoefte per bewoner. Het matrixbedrag neemt af naarmate de capaciteit van het oord toeneemt. Dit verband is echter niet lineair. Voor instellingen met een capaciteit van 30 bedden of minder bestaat één, gelijk matrixbedrag (een vaste voet). Voor oorden met een capaciteit van meer dan 30, maar minder dan 90 bedden neemt het matrixbedrag volgens een glijdende schaal af. Voor instellingen met 90 bedden of meer blijft het matrixbedrag vervolgens weer, onafhankelijk van de omvang van het oord, op hetzelfde niveau. De bij een oord gemeten gemiddelde meerzorg per bewoner is bepalend voor de indeling van het betrokken oord in één van de vier meerzorgcategorieën A, B, C of D. Het matrixbedrag neemt voor ieder van de categorieën B, C en D steeds met een bepaald bedrag toe. De omvang van deze toename is eveneens (niet-lineair) afhankelijk van de capaciteit.³

Het aldus voor ieder oord specifiek bepaalde matrixbedrag aan personeelskosten per bed per dag wordt vervolgens vermenigvuldigd met de capaciteit van het oord en daarna met 365 dagen. Op deze wijze wordt het basispersoneelskostenbudget verkregen. Dit budget kan worden verhoogd als het betreffende oord in een bepaalde categorie valt. Voor oorden in categorie 1 bestaat geen opslag. De overige oorden kennen wel een opslag die voortvloeit uit een grotere toegestane personeelsformatie per bed ten behoeve van onder meer verzorging. Voor oorden in categorie 2, voornamelijk instellingen voor Joodse bejaarden, bestaat een opslag per bed per dag van, omgerekend, 9,78 gulden. Oorden in categorie 3, vooral instellingen voor blinde bejaarden, kennen een opslag van 22,40 gulden per bed per dag en oorden in de vierde categorie, veelal voor Indische Nederlanders, kennen een opslag van 6,99 gulden per bed per dag.

Het budget voor *voedingskosten* bestaat uit een vast normbedrag van 7,50 gulden per bed per dag. Uitsluitend voor oorden in de tweede categorie is een opslag mogelijk van 3,50 gulden per bed per dag. In specifieke gevallen kunnen oorden met een vast bedrag per bed per dag worden gekort op hun voedingsbudget indien zij geen of in beperkte mate broodmaaltijden aan bewoners verstrekken. Het

budget voor *overige kosten* bestaat uit een vast normbedrag van 3,50 gulden per dag per bed. Voor deze kostenpost zijn geen opslagen mogelijk.

Samenvattend, kunnen de *variabele kosten* per bed per dag voor ieder oord worden berekend door uit te gaan van het voor het betreffende oord geldende matrixbedrag en daar bij op te tellen:

- oorden in categorie 1: 11,- gulden
- oorden in categorie 2: 24,28 gulden
- oorden in categorie 3: 33,40 gulden
- oorden in categorie 4: 17,99 gulden

De vaststelling van het budget voor *huisvestingskosten* vindt, anders dan bij de variabele kosten, niet plaats op basis van normering, maar op grond van de historische situatie. De huisvestingskosten omvatten het totaal van kosten voor energie, huur, onderhoud, afschrijvingen, interest, verzekeringen, belastingen en dergelijke verminderd met eventuele baten.

Het *normbudget* volgens de vigerende bekostigingswijze is ten behoeve van de berekeningen bepaald door de variabele kosten per bed per dag te vermenigvuldigen met de capaciteit van het betreffende oord in 1991 en vervolgens met 365.⁴ Daarna zijn de werkelijke huisvestingskosten in 1991 hierbij opgeteld.

2.5 Bekostigingsvarianten

2.5.1 All-in normbedrag, berekend voor alle categorieën

Voor de bekostiging van de bejaardenoorden met een bijzondere functie is door de Heroverwegingswerkgroep een variant bepaald die behelst dat de instellingen voortaan worden bekostigd op basis van all-in normbedragen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in zorgzwaarte. De invoering van deze variant zou budgettair neutraal geschieden. De nieuwe systematiek is in het onderzoek als volgt geoperationaliseerd. Uitgegaan is van één, all-in normbedrag per bed per dag. Dit standaardbedrag geldt voor alle oorden, ongeacht hun capaciteit.

Het normbedrag is als volgt opgebouwd. Voorzover oorden op grond van de gemeten meerzorgbehoefte van hun bewonersbestand in meerzorgcategorie A vallen krijgen zij voor hun personeelskosten een standaardnormbedrag per bed per dag. Oorden die op grond van de gemeten meerzorgbehoefte in hogere categorieën vallen, krijgen bovenop het standaardnormbedrag een genormeerde meerzorgopslag per bed per dag. Voor de voedingskosten en de overige kosten bestonden reeds normbedragen. Deze zijn in de variant ongewijzigd gebleven. Van een eventuele korting op het normbedrag voor voeding op grond van het niet-verstrekken van

broodmaaltijden is geabstraheerd. Verondersteld wordt dat de huidige praktijk in deze gehandhaafd blijft. Ook de opslagen voor personeel of voeding zijn voor de oorden voor Joodse, visueel gehandicapte of Indisch-Nederlandse bejaarden ongewijzigd gebleven. Het laatste onderdeel van het all-in normbedrag wordt gevormd door het normbedrag per bed per dag voor de huisvestingskosten. Voorts is verondersteld dat alle andere aspecten van de huidige wijze van bekostiging ongewijzigd blijven. Het gaat hier bijvoorbeeld om de manier waarop exploitatie-overschotten of -tekorten worden verrekend, hoe de WAGGS-aanpassing plaatsvindt of de wijze waarop met bezettingsverliezen wordt omgegaan.

Het standaardnormbedrag en de meerzorgopslagen per bed per dag voor de personeelskosten zijn bepaald op basis van een naar capaciteit gewogen gemiddelde van de matrixbedragen per meerzorgcategorie. De norm voor de huisvestingskosten is bepaald door een naar capaciteit gewogen gemiddelde te nemen van de huisvestingskosten van de instellingen per bed per dag. Tezamen met de reeds bestaande standaardnormbedragen voor voeding en overige kosten en de eventuele opslagen voor personeel, voeding en overige kosten voor een oord in categorie 2, 3 of 4 resulteren deze nieuwe normbedragen in één all-in normbedrag per bed per dag, onderscheiden naar categorie oord en naar meerzorgcategorie. Een overzicht van de berekende normbedragen is opgenomen in appendix 1.

Een vergelijking van de budgetten van de instellingen volgende de vigerende bekostigingswijze en de voorgestelde variant levert, bij een gelijkblijvend totaalbudget, inzicht op in de herverdeeffecten. Deze kunnen voortvloeien uit verschillen tussen instellingen wat betreft capaciteit en/of huisvestingskosten. Relatief kleine instellingen zullen er in de nieuwe bekostigingswijze op achteruitgaan ten faveure van relatief grote instellingen. Tevens zullen instellingen met relatief hoge huisvestingskosten erop achteruitgaan, terwijl instellingen met relatief lage huisvestingskosten erop vooruitgaan. Het totale effect op de totale normbudgetten van de instellingen wordt bepaald door de combinatie van beide effecten. De twee effecten kunnen elkaar versterken of elkaar in meerdere of mindere mate opheffen. Om de werking van beide effecten te verduidelijken worden ze in de navolgende tabellen afzonderlijk gepresenteerd.

Categorie 1

In categorie 1 gaan, blijkens tabel 2.1a, kleine oorden bij invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvesting, erop achteruit en grote oorden erop vooruit. Omdat deze categorie veel kleine instellingen bevat, gaat gemiddeld de gehele categorie er met zo'n 2,1 procent op achteruit.

Tabel 2.1a: *Herverdeeleffecten van de invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvesting; categorie 1*

grootte (bedden)	aantal	gemiddelde oude budg. (* 1000)	gemiddelde nieuwe budg. (* 1000)	herverdeel- effect (abs.)* (* 1000)	herverdeel- effect (%)
0 - ≤ 30	38	505	480	-25	-4,8
31 - ≤ 60	42	1.129	1.105	-25	-2,4
61 - ≤ 89	13	1.663	1.689	26	1,5
≥ 90	10	2.635	2.748	113	4,3
Gemiddelde cat. 1	103	1.113	1.108	-5	-2,1

* Door afronding kunnen bedragen in geringe mate afwijken van het verschil tussen het oude en het nieuwe budget.

Bron: IOO/WVC

In appendix 2 zijn de resultaten voor ieder oord in deze categorie afzonderlijk gepresenteerd. In totaal ondervinden 81 van de 103 oorden een negatief herverdeeleffect. De consequenties van het afschaffen van de vaste voeten en de glijdende schaal in de matrixbedragen voor personeelskosten worden eveneens zichtbaar. Bij een capaciteit van 30 bedden of minder gaan instellingen in een vergelijkbare meerzorgcategorie er eenzelfde percentage op achteruit. Voor deze oorden geldt in het vigerende systeem immers een matrixbedrag dat onafhankelijk is van de capaciteit en hoger dan de nieuw berekende norm. Analooeg gaan bij een capaciteit van meer dan 90 bedden oorden in dezelfde meerzorgcategorie er eenzelfde percentage op vooruit.

De capaciteitsomvang waarbij oorden er ten opzichte van de vigerende bekostigingssystematiek noch op vooruit, noch op achteruit gaan (de 'break-even'-capaciteit) is voor iedere meerzorgcategorie verschillend. Dit kan worden verklaard uit de verschillen in de verdeling naar meerzorg tussen instellingen bij een gelijke capaciteit, zoals die zich in 1991 voordeden. Een en ander is ter illustratie grafisch weergegeven in appendix 3. Uit de figuren blijkt dat voor categorie D een relatief hoog gewogen gemiddelde norm is berekend bij een relatief lage 'break-even'-capaciteit, terwijl bijvoorbeeld voor categorie B sprake is van een relatief laag gewogen gemiddelde norm bij een relatief hoge 'break-even'-capaciteit. Op grond van deze verschillen in spreiding doen zich, bij invoering van het op boven aangegeven wijze berekende all-in normbedrag (exclusief huisvestingskosten), herverdeeleffecten voor tussen instellingen van een gelijke omvang maar met een verschillende meerzorgzwaarte.

Bij invoering van een all-in normbedrag, inclusief huisvestingskosten, zo blijkt uit appendix 2, veranderen de consequenties voor ieder afzonderlijk oord aanzienlijk. Omvangrijke herverdeeleeffecten, zowel positief als negatief, doen zich dan voor. Achtergrond hiervan zijn de grote verschillen in huisvestingskosten per oord. In Over het geheel genomen profiteren de kleine oorden in categorie 1 nu ook van de invoering van een all-in normbedrag. Dit resulteert in een positief herverdelingseffect voor categorie 1, gemiddeld met zo'n 2,4 procent

Tabel 2.1b *Herverdeeleeffecten van de invoering van een all-in normbedrag, inclusief huisvesting; categorie 1*

grootte (bedden)	aantal	gemid. huisv. (* 1000)	gemiddelde oude budg. (* 1000)	gemiddelde nieuwe budg. (* 1000)	herverdeel- effect (abs.) (* 1000)	herv.- effect (%)
0 - ≤ 30	38	170	675	689	14	3,1
31 - ≤ 60	42	449	1.578	1.582	4	1,0
61 - ≤ 89	13	716	2.379	2.432	53	2,3
≥ 90	10	1169	3.804	3.942	138	5,8
Gemid.cat. 1	103	429	1.562	1.589	27	2,4

Bron: IOO/WVC

Categorieën 2, 3 en 4

De gevolgen van de invoering van een all-in normbedrag voor de overige categorieën oorden worden zichtbaar in de tabellen 2.2 tot en met 2.4. Het beeld dat hieruit naar voren komt is vergelijkbaar met dat van de oorden in categorie 1. Ook in deze categorieën treden bij kleine oorden negatieve herverdeeleeffecten op bij de invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvestingskosten. Voor al de drie categorieën geldt dat een all-in normbedrag exclusief huisvestingskosten voor de betreffende categorie als geheel gunstig is. Worden echter ook de huisvestingskosten genormeerd dan gaan alle drie de categorieën erop achteruit. De achtergrond hiervan is dat de huisvestingskosten per bed voor oorden in categorie 1 gemiddeld lager zijn dan in de overige drie categorieën. Categorie 1 kent namelijk gemiddeld een bedrag aan huisvestingskosten per bed van 9.678 gulden. Voor categorieën 2, 3 en 4 is dit respectievelijk 15.149 gulden, 12.931 gulden en 10.754 gulden. Zoals reeds in paragraaf 2.3 werd aangegeven bedraagt dit getal voor alle oorden gemiddeld 10.353 gulden.

Tabel 2.2a: *Herverdeeeffecten van de invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvesting; categorie 2*

oord	capaciteit	meezorg categorie	oude budget (* 1000)	nieuwe budget (* 1000)	herverdeel- effect (abs.) (* 1000)	herverdeel- effect (%)
1	14	D	441	426	-16	-3,6
2	14	C	428	406	-22	-5,2
3	25	C	764	725	-39	-5,2
4	62	D	1862	1884	23	1,2
5	107	C	3008	3102	95	3,1
6	140	B	3893	4021	127	3,3
Totaal	362		10396	10582	167	1,6

* Door afronding kunnen bedragen in geringe mate afwijken van het verschil tussen het oude en het nieuwe budget.

Bron: IOO/WVC

Tabel 2.2b: *Herverdeeeffecten van de invoering van een all-in normbedrag, inclusief huisvesting; categorie 2*

oord	capaciteit	meezorg categorie	huisvestings kosten (* 1000)	oude budget (* 1000)	nieuwe budget (* 1000)	herverdeel- effect (abs.) (* 1000)*	herver- deel- effect (%)
1	14	D	17	458	570	112	24,6
2	14	C	552	980	551	-429	-43,8
3	25	C	317	1081	984	-97	-9,0
4	62	D	1035	2896	2526	-370	-12,8
5	107	C	987	3995	4210	215	5,4
6	140	B	2577	6470	5476	-1000	-15,5
Totaal	362		5484	15880	14312	-1568	-9,9

* Door afronding kunnen bedragen in geringe mate afwijken van het verschil tussen het oude en het nieuwe budget.

Bron: IOO/WVC

Tabel 2.3a: *Herverdeeleffecten van de invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvesting; categorie 3*

oord	capaciteit	meezorg categorie	oude budget (* 1000)	nieuwe budget (* 1000)	herverdeel- effect (abs.) (* 1000)	herverdeel- effect (%)
1	10	C	362	346	-16	-4,4
2	36	D	1244	1214	-30	-2,4
3	42	C	1401	1357	-43	-3,1
4	60	C	1955	1939	-16	-0,8
5	70	D	2310	2361	50	2,2
6	75	D	2460	2529	70	2,8
7	103	D	3316	3473	158	4,8
8	118	C	3710	3814	104	2,8
Totaal	514		16758	17034	276	1,7

* Door afronding kunnen bedragen in geringe mate afwijken van het verschil tussen het oude en het nieuwe budget.

Bron: IOO/WVC

Tabel 2.3b: *Herverdeeleffecten van de invoering van een all-in normbedrag, inclusief huisvesting; categorie 3*

oord	capaciteit	meezorg categorie	huisvestings- kosten (* 1000)	oude budget (* 1000)	nieuwe budget (* 1000)	herverdeel- effect (abs.) (* 1000)	herver- deel- effect (%)
1	10	C	134	495	450	-46	-9,2
2	36	D	639	1883	1587	-296	-15,7
3	42	C	612	2013	1792	-221	-11,0
4	60	C	949	2905	2561	-344	-11,9
5	70	D	1000	3310	3085	-225	-6,8
6	75	D	860	3319	3306	-13	-0,4
7	103	D	1079	4395	4540	145	3,3
8	118	C	1374	5083	5036	-48	-0,9
Totaal	514		6646	23404	22356	-1048	-4,5

* Door afronding kunnen bedragen in geringe mate afwijken van het verschil tussen het oude en het nieuwe budget.

Bron: IOO/WVC

Tabel 2.4a: *Herverdeeleffecten van de invoering van een all-in normbedrag, exclusief huisvesting; categorie 4*

oord	capaciteit	meezorg categorie	oude budget (* 1000)	nieuwe budget (* 1000)	herverdeel- effect (abs.) (* 1000)	herverdeel- effect (%)
1	23	D	672	646	-26	-3,9
2	30	D	877	843	-34	-3,9
3	45	D	1283	1264	-18	-1,4
4	47	C	1293	1255	-38	-3,0
5	73	C	1931	1949	18	0,9
6	104	B	2612	2706	95	3,6
7	129	C	3330	3444	114	3,9
	451		11997	12107	110	0,9

* Door afronding kunnen bedragen in geringe mate afwijken van het verschil tussen het oude en het nieuwe budget.

Bron: IOO/WVC

Tabel 2.4b: *Herverdeeleffecten van de invoering van een all-in normbedrag, inclusief huisvesting; categorie 4*

oord	capaciteit	meezorg categorie	huisvestings- kosten (* 1000)	oude budget (* 1000)	nieuwe budget (* 1000)	herverdeel- effect (abs.) (* 1000)	hervd.- effect (%)
1	23	D	220	892	884	-8	-0,9
2	30	D	550	1427	1154	-272	-19,2
3	45	D	743	2026	1730	-294	-14,6
4	47	C	507	1800	1741	-59	-3,3
5	73	C	646	2576	2705	128	5,0
6	104	B	1020	3632	3783	151	4,2
7	129	C	1164	4494	4780	286	6,4
Totaal	451		4850	16847	16777	-70	-0,4

* Door afronding kunnen bedragen in geringe mate afwijken van het verschil tussen het oude en het nieuwe budget.

Bron: IOO/WVC

2.5.2 All-in normbedrag, berekend uitsluitend voor categorie 1

Om te zien in hoeverre het boven geschetste beeld verandert indien uitsluitend voor de grootste categorie oorden, categorie 1, een all-in norm bedrag, inclusief huisvestingskosten, wordt berekend, is voor deze categorie een additionele variant doorgerekend. Een nieuwe huisvestingsnorm, van 26,50 gulden per bed per dag is met behulp van een naar capaciteiten gewogen gemiddelde bepaald. Dit bedrag ligt

zo'n 7 procent lager dan de eerder voor alle categorieën berekende norm. Tevens zijn nieuwe matrixbedragen voor personeelskosten per bed per dag berekend.⁵ Met gebruikmaking van deze nieuwe normen werd een nieuw budget voor de oorden in categorie 1 berekend.

Ook in dit geval blijken de herverdeeeffecten sterk verschillend en niet zonder meer naar verschillen in capaciteit herleidbaar. Van de 103 oorden hadden er 45 een negatief herverdeeeffect. Drie daarvan hadden een negatief herverdeeeffecten van meer dan 20 procent en 13 oorden hadden een negatief herverdeeeffect van tussen de 10 en 20 procent. Bij de overigen waren de negatieve herverdeeeffecten kleiner dan 10 procent. Van de in totaal 45 oorden met een negatief herverdeeeffect hadden 29 een capaciteitsomvang van minder dan 49 bedden (de gemiddelde capaciteit van alle oorden).

Van de 58 oorden met een positief herverdeeeffect waren er 3 die er fors op vooruit zouden gaan, namelijk met meer dan 20 procent. Er waren 10 oorden met een gunstig herverdeeeffect van tussen de 10 en de 20 procent. Bij de overigen bedroeg het positieve herverdeeeffect minder dan 10 procent. Van de in totaal 58 oorden met een positief herverdeeeffect hadden er 36 een capaciteitsomvang van minder dan de voor alle oorden gemiddelde capaciteit van 49 bedden.

2.6 Besluit

In het bovenstaande zijn de berekende initiële effecten gepresenteerd van een aantal bekostigingsvarianten voor BBF-oorden die door de Herooverwegingswerkgroep zijn aangereikt. De berekeningen zijn uitgevoerd op basis van gegevens uit het jaar 1991, waarin de oorden voor het eerst met de huidige bekostigingssystematiek werden geconfronteerd. Het feit dat de boven weergegeven cijferingen initiële effecten betreffen, impliceert dat geen rekening is gehouden met de gedragsreacties van BBF-oorden als gevolg van de wijziging in de bekostiging. Tevens zijn eventuele effecten buiten de directe sfeer van de bekostiging van de BBF-oorden niet meegenomen. Gegeven het bijzondere karakter en de heterogene samenstelling van de BBF-oorden vallen over beide vormen van effecten op voorhand lastig uitspraken te doen.

Appendix 1: All-in normbedragen

De navolgende matrix geeft de nieuwe normbedragen per bed per dag weer op basis waarvan de berekeningen in paragraaf 2.5 zijn gemaakt. De bedragen bestaan uit de volgende componenten:

1. berekende standaardnormbedrag per bed per dag voor personeelskosten: 52,28 gulden;
2. berekende genormeerde meerzorgopslag per bed per dag voor categorie B (1,02 gulden), C (2,87 gulden) en D (6,71 gulden);
3. reeds bestaande normbedragen voor voeding en overige kosten per bed per dag: 7,50 gulden en 3,50 gulden;
4. reeds bestaande normopslagen voor categorieën 2, 3 en 4 voor personeel (respectievelijk 9,78 gulden, 22,40 gulden en 6,99 gulden) en alleen voor categorie 2 voor voeding (3,50 gulden).

Tabel A.1: *All-in normbedragen voor BBF-oorden, exclusief huisvestingskosten (gulden per bed per dag)**

categorie oord	meezorgcat. A (standaard)	meezorgcat. B	meezorgcat. C	meezorgcat. D
1	63,28	64,30	66,15	69,99
2	76,56	77,58	79,43	83,27
3	85,68	86,70	88,55	92,39
4	70,27	71,29	73,14	76,98

* Op basis van naar capaciteit gewogen normen voor de matrixbedragen voor personeelskosten en de huisvestingskosten.

Bron: IOO/WVC

Het berekende normbedrag voor huisvestingskosten per bed per dag voor alle oorden bedraagt 28,37 gulden. Bij de varianten voor een all-in normbedrag inclusief huisvestingskosten voor alle oorden is derhalve 28,37 opgeteld bij de bovenstaande normbedragen.

Appendix 2: Herverdeeleffecten van de invoering van een all-in normbedrag, exclusief en inclusief huisvestingskosten; categorie 1. (Normbedragen berekend op basis van gewogen gemiddelden voor alle oorden.)

oord	capaciteit	meerzorg	oude budget	nieuwe budget	herverdeel- effect (abs.) (*1000)	herverdeel- effect (%)	Huisvestings- Kosten	oude budget (*1000)	nieuwe budget (*1000)	herverdeel- effect (abs.) (*1000)	herverdeel- effect (%)
		categorie	(*1000)	(*1000)							
excl. huisv.						Incl. huisv.					
1	8	C	206	193	-13	-6,1	81	287	276	-11	-3,9
2	8	A	192	185	-7	-3,8	18	210	268	57	27,2
3	10	A	240	231	-9	-3,8	56	296	335	39	13,1
4	10	D	267	255	-11	-4,3	19	285	359	74	25,8
5	10	D	267	255	-11	-4,3	127	394	359	-35	-8,9
6	12	B	298	282	-16	-5,5	238	536	406	-130	-24,3
7	12	A	288	277	-11	-3,8	71	359	401	43	11,9
8	12	A	288	277	-11	-3,8	228	516	401	-114	-22,2
9	13	B	323	305	-18	-5,5	88	410	440	29	7,2
10	13	A	312	300	-12	-3,8	94	406	435	29	7,2
11	15	C	386	362	-24	-6,1	137	523	517	-6	-1,1
12	15	B	372	352	-20	-5,5	148	520	507	-13	-2,5
13	16	B	397	376	-22	-5,5	134	531	541	10	1,9
14	17	D	454	434	-19	-4,3	124	577	610	33	5,7
15	18	D	480	460	-20	-4,3	228	708	646	-62	-8,8
16	20	B	497	469	-27	-5,5	245	742	676	-65	-8,8
17	20	C	514	483	-31	-6,1	97	612	690	78	12,8
18	20	A	480	462	-18	-3,8	135	615	669	54	8,8
19	21	B	521	493	-29	-5,5	130	651	710	59	9,1
20	22	B	546	516	-30	-5,5	126	673	744	72	10,6
21	22	A	528	508	-20	-3,8	204	732	736	4	0,5
22	23	B	571	540	-31	-5,5	191	762	778	16	2,1
23	24	A	576	554	-22	-3,8	234	810	803	-7	-0,9
24	24	D	640	613	-27	-4,3	155	795	862	66	8,3
25	24	C	617	579	-38	-6,1	144	762	828	66	8,7
26	25	B	621	587	-34	-5,5	224	845	846	1	0,1
27	25	A	600	577	-23	-3,8	180	781	836	56	7,1
28	26	D	694	664	-30	-4,3	218	912	933	22	2,4
29	26	C	669	628	-41	-6,1	168	837	897	60	7,2
30	26	A	624	601	-24	-3,8	211	836	870	34	4,1
31	26	A	624	601	-24	-3,8	161	785	870	85	10,8
32	28	C	720	676	-44	-6,1	225	945	966	21	2,2
33	28	B	695	657	-38	-5,5	246	941	947	6	0,6
34	28	D	747	715	-32	-4,3	265	1012	1005	-7	-0,7
35	28	C	720	676	-44	-6,1	225	945	966	21	2,2
36	30	B	745	704	-41	-5,5	140	885	1015	129	14,6
37	30	A	720	693	-27	-3,8	187	907	1004	97	10,7

Vervolg appendix 2

oort	capaciteit	meerzorg	oude		nieuwe herverdeel-		Huisvestings- Kosten	oude		nieuwe herverdeel-		herverdeel-		
			categorie	budget	budget	effect		effect	Kosten	budget	budget		effect	effect
			(*1000)	(*1000)	(*1000)	(%)		(*1000)	(*1000)	(*1000)	(%)			

			excl. huisv.				Incl. huisv.							
38	30	B	745	704	-41	-5,5	550	1295	1015	-280	-21,6			
39	31	D	826	792	-34	-4,1	264	1090	1113	23	2,1			
40	33	A	789	762	-26	-3,3	313	1102	1104	2	0,2			
41	34	B	839	798	-41	-4,8	465	1303	1150	-153	-11,8			
42	35	D	925	894	-31	-3,4	211	1136	1257	121	10,6			
43	35	D	925	894	-31	-3,4	220	1145	1257	111	9,7			
44	36	C	916	869	-47	-5,1	462	1378	1242	-136	-9,9			
45	37	B	908	868	-40	-4,4	332	1240	1252	12	0,9			
46	37	B	908	868	-40	-4,4	392	1300	1252	-49	-3,7			
47	40	A	945	924	-21	-2,3	216	1161	1338	177	15,2			
48	40	A	945	924	-21	-2,3	627	1572	1338	-234	-14,9			
49	40	C	1011	966	-45	-4,4	249	1260	1380	120	9,5			
50	40	A	945	924	-21	-2,3	344	1289	1338	49	3,8			
51	40	B	977	939	-38	-3,9	590	1566	1353	-213	-13,6			
52	40	A	945	924	-21	-2,3	367	1312	1338	26	2,0			
53	42	B	1022	986	-36	-3,6	397	1419	1421	2	0,1			
54	42	D	1096	1073	-23	-2,1	302	1398	1508	110	7,8			
55	42	B	1022	986	-36	-3,6	455	1477	1421	-57	-3,8			
56	43	D	1167	1146	-22	-1,8	251	1418	1591	173	12,2			
57	43	D	1120	1098	-22	-1,9	365	1485	1544	59	4,0			
58	44	D	1144	1124	-20	-1,7	331	1475	1580	105	7,1			
59	45	A	1055	1039	-16	-1,5	459	1514	1505	-9	-0,6			
60	45	A	1055	1039	-16	-1,5	359	1414	1505	91	6,5			
61	46	C	1150	1111	-39	-3,4	697	1847	1587	-260	-14,1			
62	46	B	1112	1080	-32	-2,9	666	1778	1556	-222	-12,5			
63	47	C	1173	1135	-38	-3,3	448	1621	1621	0	0,0			
64	48	A	1120	1109	-11	-1,0	542	1663	1606	-57	-3,4			
65	48	C	1196	1159	-37	-3,1	262	1458	1656	198	13,6			
66	49	C	1219	1183	-36	-2,9	435	1654	1690	36	2,2			
67	50	C	1242	1207	-34	-2,8	412	1653	1725	72	4,3			
68	51	B	1223	1197	-26	-2,1	455	1678	1725	47	2,8			
69	53	B	1267	1244	-23	-1,8	793	2059	1793	-267	-13,0			
70	54	C	1332	1304	-28	-2,1	754	2086	1863	-223	-10,7			
71	54	A	1248	1247	-1	-0,1	680	1928	1806	-122	-6,3			
72	55	B	1310	1291	-19	-1,5	248	1558	1860	302	19,4			
73	55	C	1354	1328	-26	-1,9	573	1927	1897	-30	-1,5			
74	58	B	1375	1361	-14	-1,0	262	1637	1962	325	19,8			

Vervolg appendix 2

oord	capaciteit	meerzorg	oude categorie	oude	nieuwe	herverdeel-	herverdeel-	Huisvestings-	oude	nieuwe	herverdeel-	herverdeel-
				budget	budget	effect	effect	Kosten	budget	budget	effect	effect
				(abs.)	(abs.)	(%)	(abs.)	(%)	(abs.)	(%)		
				(*1000)	(*1000)	(*1000)	(%)		(*1000)	(*1000)	(*1000)	(%)

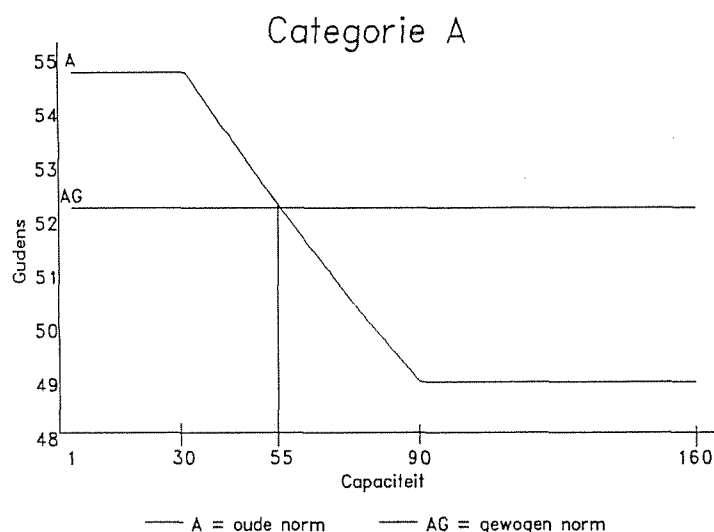
				excl. huisv.				Incl. huisv.				
75	59	C		1443	1425	-18	-1,3	295	1738	2035	297	17,1
76	60	B		1418	1408	-10	-0,7	912	2330	2029	-301	-12,9
77	60	A		1374	1386	12	0,8	537	1912	2007	96	5,0
78	60	B		1418	1408	-10	-0,7	552	1970	2029	60	3,0
79	60	C		1465	1449	-16	-1,1	847	2312	2070	-242	-10,5
80	60	D		1516	1533	17	1,1	512	2028	2154	126	6,2
81	62	B		1460	1455	-5	-0,4	834	2295	2097	-198	-8,6
82	64	A		1457	1478	21	1,5	937	2394	2141	-253	-10,6
83	66	B		1545	1549	4	0,3	472	2017	2232	216	10,7
84	66	C		1595	1594	-2	-0,1	772	2367	2277	-90	-3,8
85	70	B		1628	1643	15	0,9	789	2417	2368	-50	-2,1
86	70	A		1579	1617	38	2,4	826	2405	2342	-64	-2,6
87	71	A		1599	1640	40	2,5	710	2309	2375	66	2,9
88	72	C		1723	1738	15	0,9	766	2490	2484	-6	-0,2
89	73	C		1744	1763	18	1,0	573	2317	2518	201	8,7
90	75	B		1731	1760	29	1,7	672	2403	2537	134	5,6
91	78	B		1792	1831	39	2,2	664	2456	2638	183	7,4
92	79	C		1870	1907	38	2,0	798	2668	2725	58	2,2
93	86	A		1895	1986	91	4,8	491	2386	2877	491	20,6
94	90	D		2161	2299	138	6,4	503	2665	3231	566	21,3
95	90	C		2094	2173	79	3,8	702	2796	3105	309	11,1
96	97	C		2256	2342	86	3,8	806	3063	3346	284	9,3
97	100	B		2256	2347	91	4,0	1105	3361	3382	21	0,6
98	101	B		2279	2370	92	4,0	622	2901	3416	515	17,8
99	110	C		2559	2656	97	3,8	914	3473	3795	322	9,3
100	125	C		2908	3018	110	3,8	1494	4402	4312	-89	-2,0
101	135	A		2958	3118	160	5,4	1390	4348	4516	168	3,9
102	145	B		3271	3403	132	4,0	1927	5198	4905	-294	-5,7
103	160	B		3610	3755	145	4,0	2227	5837	5412	-425	-7,3

4787				114596	114090	-506	-0,4	46304	160900	163660	2759	1,7

Appendix 3

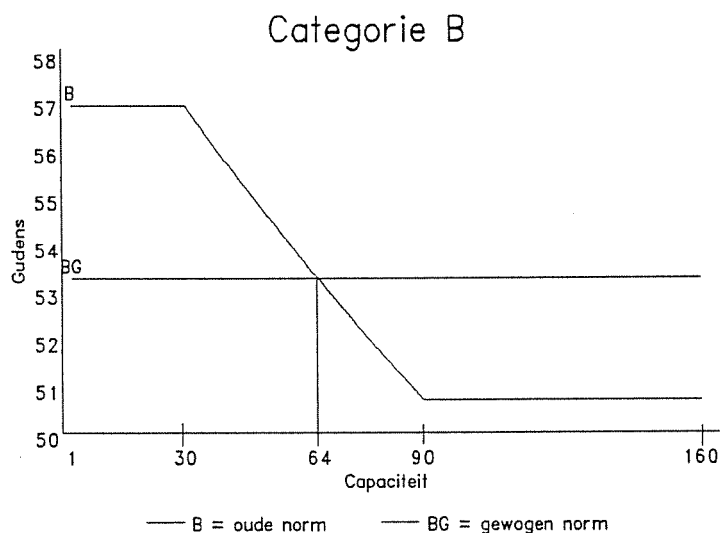
In de navolgende figuren wordt zichtbaar gemaakt hoe de zogenoemde 'break-even'-capaciteiten per meerzorgcategorie verschillen. Met 'break-even'-capaciteit wordt hier de capaciteit bedoeld, waarbij een oord er bij de invoering van één normbedrag voor de basispersoneelskosten per bed per dag er noch op vooruit, noch op achteruit gaat. De 'break-even'-capaciteit is grafisch weergegeven als het snijpunt tussen de 'oude' normbedragen voor de basispersoneelskosten per bed per dag (het 'oude' matrixbedrag) en de nieuw berekende naar capaciteit gewogen normbedragen voor de personeelskosten per bed per dag. Omdat de 'break-even'-capaciteiten per meerzorgcategorie verschillen, kunnen oorden van eenzelfde omvang, maar met een verschillende behoefte aan meerzorg, verschillende herverdeeffecten ondervinden. Zo gaat een oord met een omvang van 55 bedden er, als het tot meerzorgcategorie A behoort, niet op achteruit. Behoort het tot de categorieën B of C, dan zal dit wel het geval zijn. Behoort het oord echter tot categorie D, dan zal het er op vooruitgaan.

Figuur A.1: 'Break-even'-capaciteit en normbedragen voor oorden, die in 1991 tot meerzorgcategorie A behoorden (basispersoneelskosten in guldens per bed per dag en capaciteit in bedden)



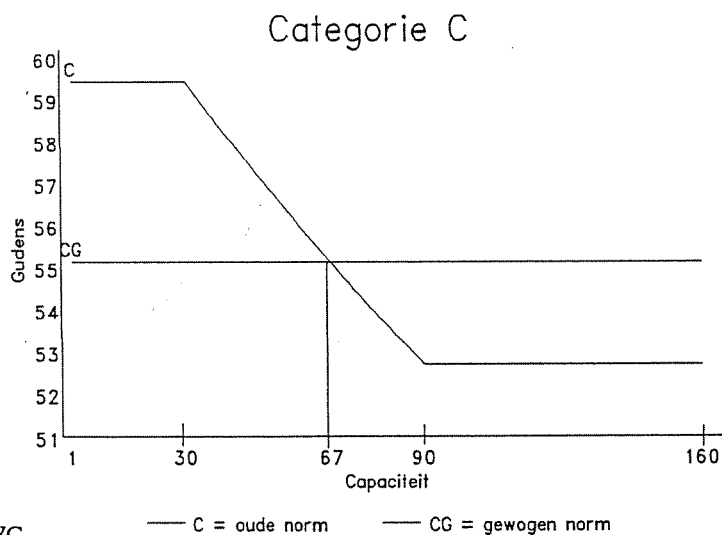
Bron: IOO/WVC

Figuur A.2: 'Break-even'-capaciteit en normbedragen voor oorden, die in 1991 tot meerzorgcategorie B behoorden (basispersoneelskosten in guldens per bed per dag en capaciteit in bedden)



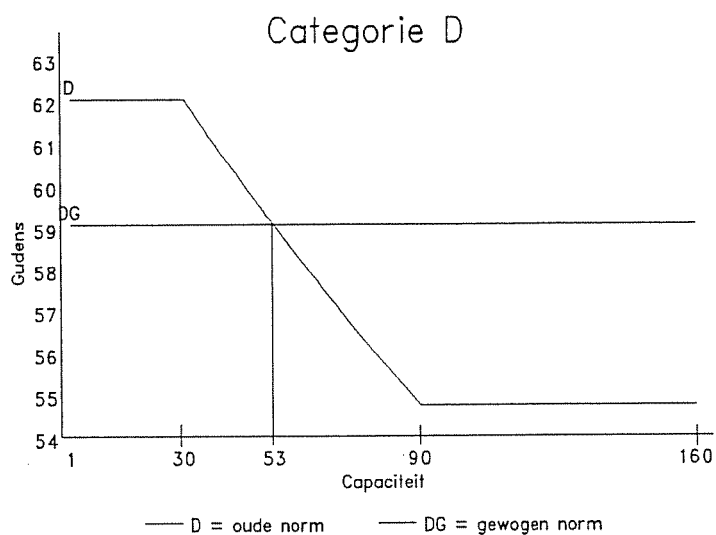
Bron: IOO/WVC

Figuur A.3: 'Break-even'-capaciteit en normbedragen voor oorden, die in 1991 tot meerzorgcategorie C behoorden (basispersoneelskosten in guldens per bed per dag en capaciteit in bedden)



Bron: IOO/WVC

Figuur A.4: 'Break-even'-capaciteit en normbedragen voor oorden, die in 1991 tot meerzorgcategorie D behoorden (basispersoneelskosten in guldens per bed per dag en capaciteit in bedden)



Bron: IOO/WVC

Appendix 4: Huisvestingskosten per bed per dag van alle BBF-oorden, 1991

nr.	categorie	capaciteit (bedden)	huisvestings- kosten	idem per bed per dag (glds)
1	1	8	18356,00	6,29
2	1	8	81380,00	27,87
3	1	10	18598,00	5,10
4	1	10	55715,00	15,26
5	1	10	127342,00	34,89
6	1	12	70591,00	16,12
7	1	12	140770,00	32,14
8	1	12	227724,00	51,99
9	1	12	238276,00	54,40
10	1	13	87557,00	18,45
11	1	13	93581,00	19,72
12	1	13	93581,00	25,11
13	1	15	147713,00	26,98
14	1	16	133863,03	22,92
15	1	17	123578,00	19,92
16	1	18	228203,00	34,73
17	1	20	97233,00	13,32
18	1	20	134632,00	18,44
19	1	20	245001,00	33,56
20	1	21	129505,00	16,90
21	1	22	126288,00	15,73
22	1	22	203997,00	25,40
23	1	23	190864,00	22,74
24	1	24	144370,00	16,48
25	1	24	155062,00	17,70
26	1	24	233626,00	26,67
27	1	25	180339,00	19,76
28	1	25	224286,00	24,58
29	1	26	160814,00	16,95
30	1	26	168147,00	17,72
31	1	26	211321,00	22,27
32	1	26	217964,00	22,97
33	1	28	225081,00	22,02
34	1	28	225173,00	22,03
35	1	28	246146,00	24,08
36	1	28	265172,00	25,95
37	1	30	140427,00	12,82
38	1	30	186533,00	17,03
39	1	30	550120,00	50,24
40	1	31	263983,00	23,33
41	1	33	313035,00	25,99
42	1	34	464777,00	37,45
43	1	35	210854,00	16,51
44	1	35	219889,00	17,21
45	1	36	461738,00	35,14
46	1	37	332016,00	24,58
47	1	37	392156,00	29,04
48	1	40	216208,00	14,81
49	1	40	249399,00	17,08
50	1	40	344105,00	23,57
51	1	40	366590,00	25,11
52	1	40	589539,00	40,38
53	1	40	627291,00	42,97
54	1	42	302237,00	19,72

(Vervolg)

nr.	categorie	capaciteit (bedden)	huisvestings- kosten	idem. per bed per dag
55	1	42	396607,00	25,87
56	1	42	455378,00	29,71
57	1	43	250930,00	15,99
58	1	43	365025,00	23,26
59	1	44	330581,00	20,58
60	1	45	358947,00	21,85
61	1	45	459469,00	27,97
62	1	46	665847,00	39,66
63	1	46	697374,64	41,54
64	1	47	448394,00	26,14
65	1	48	262300,00	14,97
66	1	48	542483,00	30,96
67	1	49	435479,00	24,35
68	1	50	411918,00	22,57
69	1	51	455113,00	24,45
70	1	53	792903,00	40,99
71	1	54	680015,00	34,50
72	1	54	754342,00	38,27
73	1	55	248094,00	12,36
74	1	55	573178,00	28,55
75	1	58	262197,00	12,39
76	1	59	295396,00	13,72
77	1	60	511896,00	23,37
78	1	60	537311,00	24,53
79	1	60	551836,00	25,20
80	1	60	846817,00	38,67
81	1	60	912208,00	41,65
82	1	62	834388,00	36,87
83	1	64	937242,00	40,12
84	1	66	472026,00	19,59
85	1	66	771915,00	32,04
86	1	70	789146,00	30,89
87	1	70	826071,00	32,33
88	1	71	709604,00	27,38
89	1	72	766440,00	29,16
90	1	73	572867,00	21,50
91	1	75	672335,00	24,56
92	1	78	663727,00	23,31
93	1	79	798070,00	27,68
94	1	86	490542,00	15,63
95	1	90	503465,00	15,33
96	1	90	702432,00	21,38
97	1	97	806142,00	22,77
98	1	100	1105286,00	30,28
99	1	101	622278,00	16,88
100	1	110	914301,00	22,77
101	1	125	1494040,00	32,75
102	1	135	1389676,00	28,20
103	1	145	1927021,00	36,41
104	1	160	2226904,00	38,13
105	2	14	16617,00	3,25
106	2	14	551689,00	107,96
107	2	25	316809,00	34,72
108	2	62	1034812,00	45,73
109	2	107	987195,00	25,28

(Vervolg)

nr.	categorie	capaciteit (bedden)	huisvestings- kosten	idem. per bed per dag
110	2	140	2576899,00	50,43
111	3	10	133528,00	36,58
112	3	36	638751,00	48,61
113	3	42	612491,00	39,95
114	3	60	949481,00	43,36
115	3	70	999830,00	39,13
116	3	75	859639,00	31,40
117	3	103	1079000,00	28,70
118	3	118	1373727,00	31,90
119	4	23	219785,00	26,18
120	4	30	550202,00	50,25
121	4	45	743399,00	45,26
122	4	47	507000,00	29,55
123	4	73	645702,00	24,23
124	4	104	1020350,00	26,88
125	4	129	1163649,00	24,71
		6.126	63425161,67	28,37

Bron: IOO/WVC

Noten

1. Van één oord waren geen gegevens over de gemiddelde meerzorg beschikbaar. Dit oord is bij de berekeningen buiten beschouwing gebleven.
2. Vergelijk Ministerie van WVC, 1990, circulaire 90-076, 14 september 1990, en circulaire 90-091, 20 december 1990.
3. Op het bovenstaande wordt voor 3 oorden een uitzondering gemaakt. Zij kennen een eigen, hoger matrixbedrag, omdat hun personeel onder de CAO voor het Ziekenhuiswezen valt. De berekeningen zijn hiervoor gecorrigeerd.
4. Hierbij is met behulp van de tabel het matrixbedrag voor personeelskosten bepaald op basis van de uit de jaarrekeningen verkregen gegevens over de capaciteit en de gemiddelde meerzorg van het betreffende oord.
5. Deze bedroegen voor de meerzorgcategorieën A, B, C en D respectievelijk 52,28, 53,57, 55,46 en 60,10 gulden per bed per dag.

3 Basisonderwijs

3.1 Inleiding

Deze bijlage gaat nader in op een aantal bekostigingsvarianten voor het basis onderwijs (BO) zoals die zijn aangedragen door de Heroverwegingswerkgroep en die nauw aansluiten bij de mogelijke uitwerking die het ministerie van OenW wil geven aan de afspraken tussen de minister aan OenW en de landelijke koepels van besturenorganisaties inzake bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs. De volgende varianten zijn door de Heroverwegingswerkgroep aangereikt:

- bekostiging van de personele en materiële lasten op basis van een vast bedrag per school, aangevuld met een bedrag per (gewogen) leerling en rekening houdende met verschillen in anciënniteit van het personeel (verder te noemen variant 1)¹;
- idem als hiervoor, maar zonder correctie voor verschillen in gemiddelde anciënniteit tussen scholen (variant 2);
- bekostiging van personele en materiële lasten per school op basis van een vast bedrag per leerling, aangevuld met een opslag voor de leerlingdichtheid in rurale gebieden (variant 3);
- idem als variant 3, maar dan zonder opslag voor leerlingdichtheid in rurale gebieden (variant 4);
- idem als variant 4, maar dan voor de personele, materiële en huisvestingslasten (variant 5).

De opbouw van de bijlage is als volgt. Paragraaf 3.2 geeft een beeld van de voorhanden gegevens. In paragraaf 3.3 wordt een schets gegeven van het 'veld'. Het terrein van het BO wordt aan de hand van een aantal voor de bekostiging cruciale grootheden beschreven. Paragraaf 3.4 behandelt de bestaande bekostiging. In paragraaf 3.5 komen de budgettaire effecten op schoolniveau aan de orde van de door de Heroverwegingswerkgroep aangereikte varianten. De budgettaire effecten zijn afgezet tegen de huidige situatie. De bijlage wordt afgesloten met een korte samenvatting van de resultaten van de aangedragen varianten (paragraaf 3.6).

3.2 Gegevens

Voor dit onderzoek zijn gegevens gekregen van het ministerie van OenW. Deze gegevens betreffen uitsluitend informatie over de personele lasten van alle scholen in het BO in het schooljaar 1991-1992, aangevuld met relevante leerlinggegevens en algemene informatie over de school. De volgende gegevens zijn per school beschikbaar:

- de personele lasten en de bijbehorende formatie;
- gewogen en ongewogen aantallen leerlingen per school op de voor de bekostiging relevante teldatum;
- denominatie, bevoegd gezag, plaats van vestiging van de school, leerlingdichtheid in de plaats waar de school gevestigd is.

Informatie over materieel en huisvesting is te laat ontvangen. Dat betekent dat hierna variant 5 niet is doorgerekend.

Bij de berekeningen is uiteindelijk gebruik gemaakt van de gegevens van 7.812 scholen van de 8.203 scholen in het databestand (ruim 95 procent).

De normbedragen die behoren bij de verschillende bekostigingsvarianten zijn berekend met behulp van de kleinste kwadratenmethode. Daarbij is uitgegaan van minimalisatie van de absolute omvang van de herverdeeffecten.

3.3 Beschrijving van het veld

De rijksuitgaven voor het basisonderwijs bedroegen in 1992 6.193 miljoen gulden (exclusief huisvesting). Hiervan had 79,4 procent betrekking op personele lasten. De overige uitgaven betroffen vooral materiële lasten. Het aantal ingeschreven leerlingen in het schooljaar 1991-1992 bedroeg ruim 1,4 miljoen. Per leerling kwam het subsidie daarmee uit op circa 4.400 gulden (exclusief huisvesting).²

Kenmerkend voor het basisonderwijs is de betrekkelijk kleine schaal waarop het onderwijs wordt verzorgd. Drie factoren spelen hierbij een rol: de denominatie en de bereikbaarheid en in het verlengde van deze factoren het stelsel van stichtings- en opheffingsnormen. Het gemiddeld aantal leerlingen op een basisschool bedraagt ongeveer 175. Het gemiddeld aantal gewogen leerlingen ligt hier circa 19 boven. Scholen met meer dan 300 leerlingen vormen met 9,4 procent van het bestand basisscholen een minderheid. Hetzelfde geldt voor de scholen met 60 of minder leerlingen. De gemiddelde verhouding tussen gewogen en ongewogen leerlingen is voor de verschillende grootteklassen, met uitzondering van de kleinste, ongeveer even groot. Wel is de spreiding van gemiddeld aantal gewogen leerlingen binnen de grootteklassen aanzienlijk groter dan die van de ongewogen leerlingenaantallen. In

tabel 3.1 is de verdeling weergegeven van scholen naar het (gewogen) aantal leerlingen per school in het schooljaar 1991-1992.

Tabel 3.1: *Het aantal scholen en het gemiddeld aantal (gewogen) leerlingen in het schooljaar 1991-1992*

	Aantal scholen	Gem. aantal leerlingen	Gem. aantal gewogen leerlingen	Verhouding
1 t/m 60 ll.	9,3	43	45	1,05
61 t/m 120 ll.	22,0	93	102	1,10
21 t/m 180 ll.	26,1	150	168	1,12
181 t/m 240 ll.	21,3	208	230	1,11
241 t/m 300 ll.	11,9	267	294	1,10
300 en meer ll.	9,3	380	423	1,11
Aantal scholen	7775	175	194	1,11

* Gemiddeld aantal gewogen leerlingen gedeeld door gemiddeld aantal leerlingen per grootteklasse.

Bron: IOO

Tabel 3.2 verschaft informatie over de feitelijke formatie per school onderscheiden naar grootteklassen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen onderwijzend personeel en directie. Gemiddeld bestaat de feitelijke personeelsformatie per school uit 8,5 leerkrachten op voltijdse basis. De formatieregeling voor het BO kent een minimumformatie van 2 FTE's. Hierdoor kennen kleine scholen een relatief gunstiger formatie-leerling verhouding dan grote scholen.

Tabel 3.2: *De feitelijke formatie per grootteklasse**

	Onderwijzend personeel	Directie	Totaal
1 t/m 60 ll.	2,3 (1,1)	1,0 (0,2)	3,3
61 t/m 120 ll.	4,0 (1,4)	1,1 (0,2)	5,1
121 t/m 180 ll.	6,3 (1,9)	1,1 (0,3)	7,3
181 t/m 240 ll.	8,6 (2,3)	1,1 (0,2)	9,6
241 t/m 300 ll.	11,0 (2,8)	1,1 (0,3)	12,1
301 en meer ll.	16,0 (4,7)	1,3 (0,5)	17,4
Totaal	7,4 (4,5)	1,1 (0,3)	8,5

* Tussen haakjes staat de standaarddeviatie vermeld.

Bron: IOO

De gemiddelde groepsgrootte is gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal (on-)gewogen leerlingen en de totale feitelijke formatie. De gemiddelde groepsgrootte blijkt nogal te variëren (zie tabel 3.3). Weliswaar kent meer dan de helft van de scholen een gemiddelde groepsgrootte die ligt tussen 21 en 25 leerlingen, scholen met gemiddeld grotere en kleinere groepen zijn geen uitzondering. Scholen

met een lage gemiddelde groeps grootte zijn vooral te vinden bij de kleine basis-scholen (zie tabel 3.4). Zoals ook op grond van de formatieformules mocht worden verwacht neemt de gemiddelde groeps grootte toe met de omvang van de school. Merk op dat voor scholen met meer dan 180 leerlingen de gemiddelde groeps-grootte grofweg gelijk is. Overigens zegt de gemiddelde groeps grootte per school nog betrekkelijk weinig over de feitelijke situatie. Dit wordt vooral bepaald door de leerling-samenstelling en het onderwijskundige beleid van de school.

Tabel 3.3: *De verdeling van de scholen naar gemiddelde groeps grootte op basis van gewogen en ongewogen leerlingen*

	obv. ongewogen ll.	obv. gewogen ll.
minder dan 15 ll.	12,0	6,2
16 t/m 20 ll.	25,1	14,3
21 t/m 25 ll.	52,4	55,4
26 t/m 30 ll.	10,4	23,9
30 en meer ll.	0,1	0,2
Totaal		

Bron: IOO

Tabel 3.4: *Het gemiddelde en de standaarddeviatie van de gemiddelde groeps grootte per school, onderscheiden naar grootteklasse van scholen*

	obv ongewogen ll.		obv. gewogen ll.	
	gemiddelde	stand.dev.	gemiddelde	stand.dev.
1 t/m 60 ll.	13,5	3,9	14,2	4,0
61 t/m 120 ll.	18,9	3,2	20,4	2,8
121 t/m 180 ll.	21,1	3,5	23,3	2,5
181 t/m 240 ll.	22,3	3,5	24,3	2,1
241 t/m 300 ll.	22,7	3,4	24,6	1,9
301 ll. en meer	22,5	3,4	24,5	1,6
Totaal	20,5	4,3	22,3	3,9

Bron: IOO

Een beeld van de gemiddelde personele lasten per personeelslid per maand is vermeld in tabel 3.5. Hieruit blijkt dat kleine scholen relatief hoge personele uitgaven kennen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat de directie die hoger wordt ingeschaald zwaarder op de uitgaven drukt. Kleine scholen laten op dit punt ook een veel grotere spreiding zien dan grotere scholen. Dat kan belangrijke gevolgen hebben bij de normering van de GPL zoals die in een aantal varianten is voorgesteld.

Tabel 3.5: *Het gemiddelde en de standaarddeviatie van de gemiddelde personele lasten per personeelslid en per leerling, onderscheiden naar grootteklasse van de scholen*

	per personeelslid		gewogen per leerling	
	gemiddelde	S.D.*	gemiddelde	S.D.*
1 t/m 60 ll.	5.421	663	515	964
61 t/m 120 ll.	5.457	524	272	50
121 t/m 180 ll.	5.400	405	235	38
181 t/m 240 ll.	5.319	352	221	27
241 t/m 300 ll.	5.219	347	214	28
301 ll. en meer	5.108	335	209	20
Totaal	5.348	454	261	308

* S.D. = standaarddeviatie

Bron: IOO

De spreiding in de gemiddelde personeelslasten per personeelslid komt tot uitdrukking in de gemiddelde personeelslasten per leerling. De andere bepalende factor die hierbij een rol speelt is de gemiddelde groepsgrootte. Hiervan is geconstateerd dat het gemiddelde voor kleine scholen lager en de spreiding groter is. Beide effecten blijken voor de kleinste scholen (minder dan 60 leerlingen) te cumuleren. Echter ook tussen de andere groottegroepen zijn aanzienlijke verschillen.

Van belang voor de navolgende beschouwingen is voorts het aantal scholen dat onder een bepaald bevoegd gezag ressorteert. Informatie hierover bevat tabel 3.6.

Tabel 3.6: *Aantal scholen onder een bevoegd gezag, schooljaar 1991-1992*

Aantal scholen onder een gezag	Scholen in %	Bevoegd gezag aantal	Idem in %
1	2139	2139	64,4
2	842	421	12,7
3	753	251	7,6
4	572	143	4,3
5	435	87	2,6
6 tot en met 10	1364	185	5,6
11 en meer	2098	96	2,8
Totaal	8203	3322	100,0

Bron: IOO

Iets meer dan een kwart van scholen ressorteert onder één bevoegd gezag. Ongeveer eenzelfde aantal scholen valt onder een bevoegd gezag dat 11 of meer scholen

onder zijn gezag heeft. Gedeeltelijk zit in de cijfers het effect dat (grote) gemeenten het bevoegd gezag voeren over openbare scholen.

3.4 Huidige bekostigingssystematiek

De vigerende bekostiging van de personele last van scholen in het BO is geregeld in de Wet op de Basisonderwijs (WBO), het Formatiebesluit WBO en het Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel (RPBO). In het Formatiebesluit zijn geregeld de basisformatie, de formatie voor vakonderwijs, de formatie voor onderwijs in eigen taal en cultuur en de formatie voor taakrealisatie. Daarenboven kan er aanvullende formatie op een school aanwezig zijn (bijvoorbeeld als gevolg van de aanwezigheid van specifieke groepen van leerlingen).

In de formatieregeling voor het BO in het schooljaar 1991-1992 fungeert het aantal leerlingen als maatstaf voor bekostiging. De basisformatie wordt bepaald aan de hand van het aantal gewogen leerlingen. Daarbij geldt een minimumformatie van 2 FTE's. Het gemiddeld aantal gewogen leerlingen per eenheid van de basisformatie neemt toe naarmate een school meer (gewogen) leerlingen kent. Het gevolg is dat kleinere scholen een lagere gemiddelde groepsgrootte hebben dan grotere (zie ook tabel 3.4). De niet-basisformatie is afhankelijk van het aantal leerlingen en kent evenmin een proportioneel karakter. De personele lasten van de formatie worden op declaratiebasis vergoed.

3.5 Bekostigingsvarianten

In navolging van de voorstellen van de Heroverwegingswerkgroep worden hierna de budgettaire consequenties op schoolniveau van een drietal varianten doorgerekend. De varianten zijn opgesteld in volgorde van toenemende mate van globalisering. Zoals eerder is aangegeven zijn alleen de effecten doorberekend van voorstellen op de personele lasten.

Variant 1

De volumekant van de personele last is in tegenstelling tot de prijscomponent genormeerd. Lump-sum-bekostiging vereist dat ook de 'prijs' wordt genormeerd. Uit de cijfers in tabel 3.5 van deze bijlage is duidelijk dat zowel de gemiddelde GPL voor de onderscheiden grootteklassen van scholen als de spreiding binnen die grootteklassen in de meeste situaties aanzienlijk is. Dat was aanleiding om een genormeerde GPL te bezien die zo goed mogelijk rekening houdt met verschillen in gemiddelde anciënniteit van het personeel tussen scholen. Door een gebrek aan

gegevens op dit punt een iets andere invulling gegeven aan deze variant dan door het ministerie van OenW op dit moment wordt uitgewerkt.³ Verschillen in gemiddelde anciënniteit tussen scholen zijn benaderd via de verhouding tussen de gemiddelde personele lasten per personeelslid voor een bepaalde school en het landelijke gemiddelde voor het BO. Hoewel toepassing van deze benadering met name op het uitvoeringstechnische vlak tot problemen kan leiden, geeft deze wel een redelijk beeld van de budgettaire gevolgen op schoolniveau van de beoogde normering van de prijscomponent van de GPL.

De vergoeding in deze variant bestaat uit een vast bedrag plus een bedrag per (gewogen) leerling, beide gecorrigeerd voor verschillen in GPL tussen scholen.⁴

De herverdeeffecten van deze variant ten opzichte van de huidige bekostiging staan vermeld in tabel 3.7. De tabel laat zien dat ongeveer éénderde van de scholen wordt geconfronteerd met een herverdeling die, gemeten in absolute termen, groter is dan 10 procent. Bovendien gaat grofweg 36 procent van de scholen er in budget op achteruit en kent circa 64 procent een positief herverdeeffect. De oorzaak hiervan is tweeledig. Allereerst is er het effect van de normering van de prijscomponent. Daarnaast treedt het effect op van een zekere 'linearisering' van de formatie. Het laatste is een gevolg van het feit dat niet de feitelijke formatieformules zijn gehanteerd, maar een benadering hiervan, in casu een vaste voet per school plus een vaste formatie per gewogen leerling. Een nadere analyse leert dat de becijferde herverdeeffecten vooral aan het laatstgenoemde zijn te wijten.

De herverdeeffecten kunnen ook worden onderzocht naar grootteklasse van scholen. Het percentage van de scholen per grootteklasse dat er meer dan 10 procent op voor- dan wel achteruit gaat is weergegeven in tabel 3.8. Deze tabel laat zien dat de negatieve herverdeeffecten zijn geconcentreerd bij de kleine scholen. Zo gaat meer dan 67 procent van de scholen met minder dan 60 leerlingen er in budget op achteruit. Naarmate de omvang van de scholen groter is, neemt het aantal scholen met negatieve herverdeeffecten snel af. Relatief voordeel van deze variant hebben de middelgrote scholen. Zoals eerder is opgemerkt worden deze effecten vooral veroorzaakt door de afwijkende normering van de volumecomponent. Met name de 'vaste voet' ($0,858 \cdot \text{GPL}_i$) is in dit model kleiner dan in de huidige bekostigingsregels (2 FTE's).

Variant 2

In deze variant wordt de leeftijdsspecifieke correctie van de GPL losgelaten. Feitelijk betekent dit een bekostigingsmodel met een vaste voet en een bedrag per gewogen leerling. Langs statistische weg kan een vaste voet worden bepaald van 6.900 gulden per school, aangevuld met een vast bedrag van 194 gulden per gewo-

gen leerling.⁵ Ten opzichte van de vorige variant betekent dit een herverdeling van scholen met een hoge gemiddelde GPL (proxy voor anciënniteit) naar scholen met een lage GPL. De herverdeeleeffecten staan vermeld in tabel 3.7. Ten opzichte van de vergoeding die de scholen voor hun personele lasten in de huidige situatie ontvangen gaat 42,6 procent van de scholen er in budget op achteruit en kent iets minder dan eenderde van de scholen een herverdeeleeffect dat in absolute termen groter is dan 10 procent. In vergelijking met variant 1 betekent dit een beperkte vergroting van het aantal scholen met negatieve herverdeeleeffecten met enkele procentpunten. Het beperkte effect van het loslaten van de GPL-correctie in variant 2 (ten opzichte van variant 1) is een gevolg van de compenserende werking in deze budgettair neutrale variant van de andere verdeling van de middelen voor de GPL-correctie. De vaste voet is in dit model aanzienlijk hoger dan de vergelijkbare factor $0,858 \cdot GPL_i$ in variant 1. Het gevolg is dat de negatieve herverdeeleeffecten voor de kleine scholen in aantal en omvang minder groot zijn dan in variant 1 (zie tabel 3.8). Ongeveer 35 procent van de kleinste scholen kent in deze variant een negatief budgettair effect. De positieve herverdeeleeffecten zijn, met uitzondering van de kleinste groep scholen redelijk gespreid over de verschillende grootteklassen.

Tabel 3.7: *De procentuele verdeling van de scholen naar omvang van het herverdeeleeffect bij toepassing van de verschillende varianten, schooljaar 1991-1992*

Herverdeling in % van het oorspronkelijke budget*	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
-50%	2,1	0,5	1,5	2,3
-50% tot -40%	0,9	0,8	1,2	2,5
-40% tot -30%	1,2	1,0	2,5	4,1
-30% tot -20%	2,6	1,9	5,7	7,4
-20% tot -10%	8,4	8,9	13,2	12,3
-10% tot 0%	20,8	29,5	25,2	22,1
0% tot 10%	46,1	38,2	30,5	28,5
10% tot 20%	15,4	14,9	15,1	15,3
20% tot 30%	2,1	3,4	3,8	4,4
30% tot 40%	0,4	0,7	1,0	1,0
40% tot 50%	0,1	0,1	0,2	0,2
meer dan 50%		0,1	0,1	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

* Gedefinieerd als het quotiënt van het verschil tussen het nieuwe en het oude budget.

Bron: IOO

Tabel 3.8: *Het aantal scholen met een budgetdaling (-) respectievelijk -stijging (+) van meer dan 10 procent bij toepassing van de onderscheiden varianten, uitgesplitst naar grootteklasse en in procenten van het totale aantal scholen in die grootteklasse, schooljaar 1991-1992*

Grootte klasse	Variant 1		Variant 2		Variant 3		Variant 4	
	-	+	-	+	-	+	-	+
< 60 II	66,7	4,5	35,0	6,1	77,8	4,0	98,6	
60 - 120 II	14,7	10,8	16,0	17,0	46,6	7,1	62,2	2,4
120 - 180 II	9,9	25,6	11,3	23,4	17,2	17,2	15,5	14,6
180 - 240 II	7,8	28,0	8,2	21,7	11,8	26,7	5,4	30,6
240 - 300 II	6,4	17,0	7,2	22,3	3,9	35,5	2,8	42,9
< 300 II	8,0	5,6	7,9	17,4	3,2	40,8	2,0	51,7
	15,2	18,0	13,1	19,3	24,1	20,1	28,6	20,8

Bron: IOO

Variant 3

In deze variant wordt de vaste voet in de bekostiging vervangen door een zogenoemde leerlingdichtheidsfactor (LDF). Deze is gedefinieerd als de omvang van de bevolking in de leeftijdsklasse van 4 tot en met 11 jaar per vierkante kilometer van het oppervlakte van de gemeente.⁶ Langs die weg zou tegelijkertijd rekening kunnen worden gehouden met de wens om te komen tot schaalvergroting in het BO, én bereikbaarheidsdoelstellingen en de vrijheid van schoolkeuze.

De enkelvoudige correlatie tussen de LDF per gemeente en de omvang van de school is circa 0,3. Dat betekent dat er een zwak positief verband bestaat tussen een grotere leerlingdichtheid en de omvang van de school (zie ook tabel 3.9).

Tabel 3.9: *Aantal scholen in het BO uitgesplitst naar grootteklasse en naar leerlingdichtheid, schooljaar 1991-1992*

	leerlingdichtheid						
	0-50	50-100	100-150	150-200	200-250	250-300	>300
≤ 60 II	589	73	21	18	4	6	24
60-120 II	1098	221	197	98	33	43	61
120-180 II	877	338	316	206	76	86	176
180-240 II	622	275	244	163	86	81	206
240-300 II	268	155	145	111	68	41	142
> 300 II	170	130	114	95	47	33	149
Totaal	3624	1192	1037	691	314	290	758

Bron: IOO

In de voorgestelde systematiek wordt de vaste voet vervangen door een LDF. Ten opzichte van de bekostiging zoals beschreven onder variant 2 betekent dit in een budgettair neutrale situatie een herverdeling van middelen van kleine scholen naar (grote en kleine) scholen in rurale gebieden.

De vergoeding per school op maandbasis is in variant 3 223 gulden per gewogen leerling plus een opslag per school als correctie voor verschillen in leerlingdichtheid.⁷ Scholen in gemeenten met een lage leerlingdichtheid krijgen daardoor een hogere vergoeding dan scholen in vergelijkbare omstandigheden, maar liggend in een gemeente met een hoge leerlingdichtheid.

De herverdeeffecten van deze variant staan eveneens samengevat in tabel 3.7 hierboven. Ruim 49 procent van de scholen gaat er in een dergelijk model ten opzichte van de huidige bekostiging in budget op achteruit, terwijl 51 procent er op vooruit gaat. Iets meer dan 44 procent van de scholen wordt geconfronteerd met een herverdeeffect dat in absolute termen groter is dan 10 procent, waarvan 24 procentpunt scholen betreft die er meer dan 10 procent in budget op achteruitgaan ten opzichte van de huidige situatie. In tegenstelling tot de andere varianten is er in variant 3 sprake van een oververtegenwoordiging van de negatieve herverdeeffecten bij de kleinste scholen, hetgeen samenhangt met de ongelijke spreiding van de scholen naar grootteklasse over de regio's. Blijkbaar compenseert in dit model de LDF deze groep scholen onvoldoende voor het verlies van de vaste voet. Het omgekeerde beeld laat de verdeling naar grootteklasse zien van scholen met positieve herverdeeffecten van meer dan 10 procent (tabel 3.8).

De herverdeeffecten van deze variant zijn ook uitgesplitst naar de leerlingdichtheidsklasse waarin de school zich bevindt.

Tabel 3.10: *Het aantal scholen met een budgetdaling (-) respectievelijk -stijging (+) van meer dan 10 procent bij toepassing van variant 3, uitgesplitst naar leerlingdichtheidsklasse, in procenten van het totale aantal scholen in die grootteklasse*

LDF	Variant 3		variant 1		variant 2		variant 4		Totaal aantal scholen in grootteklasse
	-	+	-	+	-	+	-	+	
< 50	25,5	22,1	15,0	21,1	10,4	19,9	38,7	15,6	3.596
50 - 100	24,7	18,3	12,4	17,3	12,1	20,1	23,9	22,9	1.177
100 - 150	23,6	16,6	12,9	18,7	13,8	21,2	21,1	24,0	1.026
150 - 200	25,1	17,1	17,8	13,8	17,4	15,0	21,3	24,3	680
200 - 250	15,7	21,1	15,0	13,1	14,4	19,5	11,2	30,6	313
250 - 300	25,3	18,2	19,7	10,9	17,9	20,0	21,4	25,3	285
> 300	19,6	21,5	20,0	11,3	19,9	15,4	14,6	29,4	735
Totaal	24,1	20,1	15,2	18,0	13,0	19,2	28,6	20,8	7.812

* Ter vergelijking zijn de andere varianten eveneens toegevoegd.

Bron: IOO

Tabel 3.10 laat zien dat de grotere positieve en negatieve herverdeel-effecten redelijk evenwichtig gespreid zijn over de scholen gemeten aan de verschillen in leerlingdichtheid. Ter vergelijking zijn tevens de herverdeel-effecten van de andere varianten in de tabel gepresenteerd. Hieruit blijkt dat negatieve herverdeel-effecten iets meer voorkomen bij scholen in stedelijke gebieden en positieve herverdeel-effecten bij scholen in rurale gebieden naarmate de bekostiging meer aansluit bij de huidige systematiek.

Variant 4

De meest verregaande vorm van globalisering van de bekostiging is het verstrekken van een vast bedrag per (gewogen) leerling aan scholen, ongeacht hun Ausgangssituatie. Scholen ontvangen in een dergelijk model op basis van de cijfers over 1992 een kleine 230 gulden per gewogen leerling.⁸ Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit model een globalisering doordat niet langer rekening wordt gehouden met verschillen in anciënteit en de voorkeurspositie van kleine scholen (in casu een vaste voet in de formatietoedeling). In vergelijking met variant 3 verdwijnt de bijzondere behandeling van meer rurale gebieden in de bekostiging. Het beeld van de herverdeel-effecten in deze variant is als volgt (zie tabel 3.7). Iets meer dan de helft van de scholen wordt in vergelijking met de vigerende bekostiging geconfronteerd met een negatief herverdeel-effect. Grofweg de helft van de scholen kent een absoluut herverdeel-effect van meer dan 10 procent. De omvang van de herverdeel-effecten is grofweg vergelijkbaar met die onder variant 3. Variant 4 pakt echter ongunstig uit voor kleine scholen. Bijna 70 procent van alle scholen kleiner dan 120

leerlingen gaat er meer dan 10 procent in budget op achteruit. Positieve herverdeeleffecten zijn vooral geconcentreerd bij de grote scholen.

3.6 Besluit

In het voorgaande zijn de budgettaire effecten op schoolniveau en op rijksniveau berekend van een aantal door de Heroverwegingswerkgroep aangereikte bekostigingsvarianten. De becijferingen tot dusverre geven uitsluitend initiële effecten weer. Geen rekening is gehouden met de gedragsreacties van scholen als gevolg van de wijziging van de bekostiging, noch van eventuele effecten buiten de directe sfeer van de bekostiging van de scholen in kwestie.

De hier gepresenteerde effecten zijn gebaseerd op het scholenbestand zoals het er is in het school 1991-1992 uitzag. Inmiddels is de operatie 'Toerusting en bereikbaarheid' gestart die moet leiden tot een gedifferentieerde schaalvergroting. Bovendien zijn er nog andere maatregelen genomen die schaalvergroting in het BO ondersteunen. De in deze bijlage geschetste bekostigingssystemen preluderen op deze ontwikkelingen. Bij de beoordeling van de herverdeeleffecten dient hiermee rekening te worden gehouden.

Noten

1. In de hiernavolgende berekeningen is de zogenoemde 'gewichtenregeling' gehandhaafd. In de huidige situatie krijgen bepaalde groepen leerlingen een zwaarder gewicht bij de formatietoedeling. Het gewicht dat aan leerlingen wordt toegekend hangt onder andere af van de etniciteit van de leerling, het opleidingsniveau en beroep van de ouders.
2. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 400, hfd. VIII, nr. 2, blz. 90 en verder.
3. Door een gebrek aan gegevens op dit punt wordt een iets andere invulling gegeven aan deze variant dan door het ministerie van OenW op dit moment wordt uitgewerkt.
4. $Vergoeding_i = 0,858 \text{ GPL}_i + 0,0389 \cdot LL^{\text{gewogen}}_i \cdot \text{GPL}_i$
5. Merk op dat de GPL is gedefinieerd op maandbasis.
6. De LDF varieert per gemeente van de waarde 2 tot 538. De gemiddelde waarde is 108,6. De standaarddeviatie bedraagt 114,9.
7. Deze opslag bedraagt 45.000 gulden vermenigvuldigd met de reciproke van de LDF voor de betreffende school minus de hoogste LDF.
8. Meer precies: 229,74 gulden.

4 Voortgezet onderwijs

4.1 Inleiding

In deze bijlage worden de resultaten gepresenteerd van berekeningen voor de Heroverwegingswerkgroep van door deze werkgroep aangereikte varianten voor de bekostiging van scholen in het voortgezet onderwijs (VO). De volgende varianten komen aan de orde:

- variant 1: een bekostigingsformule met een naar schoolsoort gedifferentieerde vaste voet en een bedrag per leerling, en een naar leeftijd gedifferentieerde GPL plus het vereenvoudigde model voor de materiële vergoeding exclusief vloeropervlakte als bekostigingsparameter;
- variant 2: idem als variant 1, maar zonder gedifferentieerde GPL;
- variant 3: bekostiging op basis van een naar schoolsoort gedifferentieerd all-in normbedrag per leerling voor personeel en materieel en zonder vaste voet;
- variant 4: idem als variant 3, maar met huisvesting.

De opbouw van de notitie is als volgt. In de volgende paragraaf worden de gehanteerde gegevens en de gevolgde werkwijze toegelicht. Paragraaf 4.3 geeft een beschrijving van het werkveld. Daarna wordt de vigerende bekostiging besproken (paragraaf 4.4). De bespreking van de budgettaire consequenties op schoolniveau van de door de Heroverwegingswerkgroep aangereikte varianten is het onderwerp van paragraaf 4.5. De budgettaire effecten zijn afgezet tegen de huidige situatie. Paragraaf 4.6 bevat een korte samenvatting van de resultaten van de aangedragen varianten.

4.2 Gegevens

Ten behoeve van het onderzoek zijn gegevens ontvangen van het ministerie van OenW met betrekking tot de personele en de materiële component. Het oorspronkelijke bestand bevat gegevens voor alle 1.226 scholen in het VO. Uiteindelijk is gebruik gemaakt van de gegevens van 1.057 scholen. Belangrijkste redenen om een kleine groep van scholen niet in het definitieve analysebestand mee te nemen betroffen: (a) de bijzondere positie waarin sommige scholen verkeerden en waar-

door aanspraak kon worden gemaakt op aanvullende voorzieningen en (b) het ontbreken van bepaalde gegevens.

De volgende gegevens zijn per school in het analysebestand opgenomen:

- het totale aantal leerlingen op de relevante teldatum en het aantal IBO-leerlingen;
- de omvang van de personele last en de bijbehorende formatie¹;
- de omvang van de materiële exploitatielast.² Informatie over de huisvestingslasten, inclusief eerste inrichting, ontbreekt omdat het hierbij gaat om bijdragen á fonds perdu.³ Dit betekent dat de hiervoor genoemde variant 4 niet kan worden doorgerekend;
- de overige voor de huidige personele en materiële bekostiging relevante parameters;
- denominatie, vestigingsplaats, bevoegd gezag.

De gegevens inzake de personele last hebben betrekking op het schooljaar 1993-1994; de gegevens over de materiële lasten betreffen het kalenderjaar 1993. Er is vanaf gezien om laatstgenoemde gegevens te herberekenen naar schooljaar, mede door het ontbreken van de daarvoor benodigde gegevens. Voor het beeld van de consequenties van wijzigingen in de bekostiging in de hier voorgestelde richting heeft dat geen gevolgen.

De normbedragen die behoren bij de verschillende bekostigingsvarianten zijn berekend met behulp van de kleinste kwadraten methode. Daarbij is uitgegaan van minimalisatie van de absolute omvang van de herverdeeffecten.

4.3 Beschrijving van het veld

Het aantal scholen in het VO bedroeg primo het schooljaar 1993-1994 1150.⁴ Deze scholen ontvangen 5.215 miljoen gulden subsidie van het ministerie van OenW voor de dekking van de personele lasten, 520 miljoen gulden voor de dekking van materiële voorzieningen (exclusief huisvesting) en 84 miljoen gulden voor onderwijsverzorging. Ongeveer 90 procent van het budget dat een school ontvangt is bedoeld ter dekking van de personele last.⁵ Per school in het VO wordt gemiddeld circa 5 miljoen gulden subsidie ontvangen. Het aantal leerlingen in het VO bedroeg in dat schooljaar 864.000. Per leerling werd een bedrag aan subsidie ontvangen van gemiddeld 6.700 gulden.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de scholen in het VO onderscheiden naar schoolsoort en -grootte.

Tabel 4.1: *De verdeling van het aantal scholen naar schoolgrootte en schooltype in 1993 (in aantallen)*

	Aantal leerlingen					Totaal
	<300	300-600	600-900	900-1200	>1200	
MAVO	174	97	6			277
VBO	48	113	33	10	1	205
Overig cat.*	1	30	10	1		42
MAVO/VBO	22	71	27	8	2	130
HAVO/VWO		4	35	48	17	104
MAVO/HAVO/VWO**	1	12	66	92	73	244
Brede SG***		1	10	11	33	55
Totaal	246	328	187	170	126	1057
idem in %	23,3	31,0	17,7	16,1	11,9	100,0

* Het betreft hier categoriale HAVO's (6) en VWO's (36).

** Inclusief 8 scholen voor MAVO/HAVO.

*** VBO/MAVO/HAVO/VWO.

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Uit de tabel komt naar voren dat grofweg de helft van de scholen bestaat uit categoriale scholen. Veruit het grootste deel hiervan zijn MAVO's en VBO-instellingen. Categoriale HAVO's komen amper voor, terwijl categoriale scholen voor VWO minder zeldzaam zijn. Categoriale scholen zijn relatief klein. Dat geldt in het bijzonder voor de MAVO's. Scholengemeenschappen zijn met uitzondering van de combinaties MAVO/HAVO en MAVO/VBO relatief groot. Gemiddeld kennen deze scholen bijna 1200 leerlingen. In tabel 4.2 is nog eens per schooltype het gemiddeld aantal leerlingen weergegeven.

Tabel 4.2: *Het gemiddeld aantal leerlingen per schooltype in 1993 (in aantallen)*

	Aantal leerlingen
MAVO	274
VBO	461
Overig cat.	541
MAVO/VBO	523
HAVO/VWO	965
MAVO/HAVO/VWO	1.057
Brede SG*	1.366
Totaal	657

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Informatie over de gemiddelde omvang van de formatie per school bevat tabel 4.3. De gegevens hebben betrekking op het gemiddeld aantal leerkrachten per leerling. De cijfers geven de situatie vóór de 'linearisering' weer. Door de 'linearisering'

zullen de verschillen op termijn tussen de onderscheiden grootteklassen geringer worden. De tabel laat allereerst zien dat, met uitzondering van de scholen met een VBO-afdeling, het gemiddeld aantal leerkrachten per leerling afneemt naarmate de school groter is. Verder is het gemiddeld aantal leerkrachten per leerling op categoriale scholen kleiner dan op scholengemeenschappen. Dat komt omdat er in de formatieformules rekening wordt gehouden met het feit dat de grootte van de groepen die de school kan realiseren niet alleen wordt bepaald door het totale aantal leerlingen op een school, maar door het aantal leerlingen per onderwijssoort. De 'linearisering' van de formatieformules heeft tot gevolg dat in de nabije toekomst de verschillen in leraar-leerling ratio tussen grote en kleine scholen zullen verminderen.

Tabel 4.3: *Het gemiddelde van het gemiddeld aantal leerkrachten per leerling van scholen naar schoolgrootte en schooltype in 1993*

	Aantal leerlingen					Totaal
	<300	300-600	600-900	900-1200	> 1200	
MAVO	0,054	0,048	0,045			0,052
VBO	0,062	0,065	0,068	0,072	0,059	0,065
Overig cat.	0,057	0,049	0,045	0,044		0,048
MAVO/VBO	0,061	0,062	0,064	0,070	0,065	0,062
HAVO/VWO		0,053	0,048	0,046	0,045	0,047
MAVO/HAVO/VWO	0,069	0,056	0,053	0,048	0,046	0,049
Brede SG		0,061	0,062	0,055	0,056	0,057
Totaal						0,054

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Een beeld van de gemiddelde personeelskosten per leerling, onderscheiden naar schoolsoort en grootteklasse, geeft tabel 4.4. De tabel maakt verschillende zaken duidelijk. In de eerste plaats komt het effect naar voren van de hogere beloning van leerkrachten in de bovenbouw van HAVO en VWO. Ten tweede blijkt dat de gemiddelde personeelskosten afnemen naarmate de schoolomvang toeneemt. Hier werkt het effect door van de leraar-leerling ratio (zie ook tabel 4.3) en de spreiding van de relatief dure overhead over meer leerlingen. Ten slotte blijkt de standaardafwijking, een maat voor de spreiding van de waarneming van de individuele scholen rond het gepresenteerde groepsgemiddelde, voor alle cellen in de tabel tamelijk groot. De oorzaak hiervan moet onder andere worden gezocht in verschillen in gemiddelde anciënniteit van het personeelsbestand van een school. Dit betekent dat bij bekostiging op basis van een naar grootteklasse en schoolsoort gedifferentieerd bedrag per leerling herverdeeffecten niet zijn te vermijden. De herverdeeffecten worden groter wanneer geen differentiatie plaatsvindt naar grootteklasse, zoals is beoogd in de voorstellen van de Heroverwegingswerkgroep. Het effect hiervan is zichtbaar gemaakt in de laatste kolom van tabel 4.4.

Tabel 4.4: *Het gemiddelde van de gemiddelde personeelslast per leerling naar schoolgrootte en schooltype in 1993 (in guldens)***

	Aantal leerlingen					Totaal
	< 300	300-600	600-900	900-1200	> 1200	
MAVO	6440 (2829)	4960 (353)	4650* (206)			5880 (2364)
VBO	6900 (1327)	6790 (977)	6770 (657)	7030* (1383)	5290*	6820 (1048)
Overig cat.	6500*	6230 (1064)	5750* (258)	5250*		6100 (937)
MAVO/VBO	7100 (2802)	6460 (913)	6580 (816)	7020* (1232)	6730* (1198)	6630 (1422)
HAVO/VWO		6510* (144)	6120 (341)	5880 (278)	5560 (264)	5930 (366)
MAVO/HAVO/VWO 7030*		6580 (752)	6305 (666)	5760 (426)	5400 (313)	5850 (627)
Brede SG		7250*	7130* (771)	6240 (453)	6120 (825)	6350 (838)
Totaal						6190 (1501)

* Gebaseerd op 10 of minder waarnemingen.

** Tussen haakjes is de standaardafwijking vermeld.

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Een vergelijkbare tabel als voor de personele lasten is ook opgesteld voor de materiële vergoeding (zie tabel 4.5). Hierin springen de relatief dure VBO-scholen naar voren. Dit hangt vooral samen met de aanwezigheid van praktijklokalen. Voor de schoolsoorten zonder VBO-afdeling zijn de verschillen in gemiddelde materiële vergoeding relatief beperkt. De verschillen hangen daar vooral samen met de kenmerken van het schoolgebouw. Bekostigd wordt namelijk op basis van het feitelijke aantal vierkante meters vloeroppervlakte en niet een genormeerd aantal. De materiële vergoeding neemt af naarmate de school groter is.

Tabel 4.5: *Het gemiddelde van de gemiddelde materiële vergoeding per leerling naar schoolgrootte en schooltype in 1993 (in guldens)***

	Aantal leerlingen					Totaal
	< 300	300-600	600-900	900-1200	> 1200	
MAVO	750 (261)	620 (50)	600* (30)			700 (219)
VBO	1420 (327)	1320 (219)	1260 (119)	1270* (76)	1020*	1330 (238)
Overig cat.	600*	640 (120)	550* (36)	540*		620 (111)
MAVO/VBO	1070 (385)	1050 (234)	1140 (177)	1220* (88)	1110* (227)	1080 (253)
HAVO/VWO		660* (54)	620 (33)	600 (40)	580 (32)	610 (41)
MAVO/HAVO/VWO	610*	670 (87)	640 (52)	600 (44)	580 (33)	610 (52)
Brede SG		840*	860* (70)	760 (101)	790 (104)	800 (102)
Totaal						840 (335)

* Gebaseerd op 10 of minder waarnemingen.

** Tussen haakjes is de standaardafwijking vermeld.

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

4.4 Huidige bekostigingssystematiek

Bij de bekostiging van scholen in het VO moet onderscheid worden gemaakt tussen de personele en de materiële bekostiging. In het schooljaar 1993-1994 is de personele bekostiging een vorm van declaratiebekostiging. Scholen ontvangen een budget voor formatie dat is uitgedrukt in formatierekeneenheden en niet in geld. Het aantal formatierekeneenheden is afgeleid van het aantal leerlingen op een bepaalde teldatum. binnen het aantal formatierekeneenheden heeft de school vrijheid in de samenstelling van de personele formatie. Iedere functie legt, afhankelijk van de maximumschaal, beslag op rekeneenheden. Ook is het voor een school mogelijk om een deel van de formatierekeneenheden in geld uitgekeerd te krijgen. Gegeven de invulling van de formatie worden de personele lasten vervolgens op declaratiebasis vergoed.

De formatieregels die ten grondslag liggen aan de bepaling van het aantal formatierekeneenheden per school in het schooljaar 1993-1994 gaan uit van een vaste voet per instelling en een vaste hoeveelheid formatie per leerling, beide afhankelijk van de schoolsoort.

In de sfeer van de materiële uitgaven fungeert in het VO sinds 1 januari 1993 een betrekkelijk eenvoudig systeem, waarbij de vergoeding afhankelijk is van het aantal

leerlingen, de schoolsoort en het aantal vierkante meters vloeroppervlakte van de school. De leerlingbedragen zijn gedifferentieerd naar schoolsoort. Daarnaast ontvangt iedere school een niet naar schoolsoort gedifferentieerd vast bedrag. Onderscheid wordt gemaakt tussen een gebruikersvergoeding en een eigenaarsvergoeding. De gebruikersvergoeding (bedoeld voor leermiddelen en dergelijke) bestaat uit een bedrag per leerling, gedifferentieerd naar schoolsoort. Deze vergoeding liep in 1993 uiteen van circa 240 gulden voor AVO/VWO-leerjaren 3 tot en met 6 tot 1.490 gulden voor IBO-mechanische techniek. De eigenaarsvergoeding is bedoeld voor de instandhouding van het schoolgebouw en is opgebouwd uit een vast bedrag (ruim 10.000 gulden) per school plus een bedrag per vierkante meter bruto vloeroppervlakte (16,75 gulden).⁶

4.5 Bekostigingsvarianten

Hierna worden de in de inleiding vermelde varianten op hun budgettaire gevolgen gezien. Achtereenvolgens worden de varianten gepresenteerd in toenemende mate van globalisering en vereenvoudiging.

Variant 1

In de huidige situatie ontvangen scholen in het VO een normatief budget voor de materiële vergoeding. De personele vergoeding geschiedt gedeeltelijk op declaratiebasis. Het declaratie-element zit in de prijscomponent van de personele vergoeding. De overgang naar lump-sum bekostiging in de personele sfeer veronderstelt dat ook de prijscomponent kan worden genormeerd. In onderstaande tabel zijn de effecten weergegeven van de afwijking van de personele lasten per formatie-eenheid verbijzonderd naar schoolsoort ten opzichte van het gemiddelde voor die schoolsoort. Voor iets meer dan eenderde van de scholen is de afwijking in absolute termen meer dan 5 procent. Deze verschillen zijn voor een belangrijk deel terug te voeren tot verschillen in gemiddelde anciënniteit van het personeel, effecten van fusies en de naweeën van de HOS-operatie uit 1985.

Tabel 4.6: *Afwijking van de gemiddelde personele lasten per formatie-eenheid en schoolsoort ten opzichte van het relevante gemiddelde per schoolsoort*

Omvang van de afwijking in procenten	
groter dan 5%	16
2% tot 5%	19
0% tot 2%	16
-2% tot 0%	13
-5% tot -2%	16
groter dan -5%	18

Bron: IOO

Een systeem van lump-sum bekostiging dat geen rekening houdt met deze verschillen zal derhalve voor de scholen resulteren in aanzienlijke herverdeeffecten ten opzichte van de bestaande bekostiging, zonder dat de scholen, gegeven de bestaande arbeidsvoorwaardelijke en rechtspositionele regelgeving, daar op korte termijn veel invloed op uit kunnen oefenen. Ook is de flexibiliteit van grote scholen op dit punt, door meer natuurlijk verloop onder het personeel, niet noodzakelijk groter dan voor kleine scholen.⁷

In variant 1 is expliciet rekening gehouden met verschillen in gemiddelde anciënniteit van het personeel tussen scholen. Als benadering voor de verschillen in gemiddelde anciënniteit is gehanteerd de verhouding tussen de gemiddelde feitelijke personeelslast per personeelslid van een school en het relevante landelijke gemiddelde. Daarnaast wordt in de bekostiging rekening gehouden met een vaste voet, het totale aantal leerlingen en de aanwezigheid van zogenoemde IBO-leerlingen.⁸ Er vindt in de bekostiging, zowel in de vaste voet als in het bedrag per leerling, differentiatie plaats naar schoolsoort.⁹

Met nadruk zij er op gewezen dat de hier gekozen operationalisering van deze variant uitsluitend de bedoeling heeft om zichtbaar te maken wat de budgettaire gevolgen op schoolniveau zijn wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in anciënniteit. Bestuurlijk gezien is een dergelijke systematiek weinig aantrekkelijk omdat het impliceert dat op centraal niveau de inschaling van het personeel wordt gecontroleerd. Feitelijk wordt dan via een omweg teruggekeerd naar de bestaande situatie.

Variant 1 levert een wat moeilijk te interpreteren bekostigingsformule op. MAVO's ontvangen voor de dekking van hun personele en materiële lasten een vast bedrag van ruim 127.000 gulden, aangevuld met een bedrag per leerling van 1.680 gulden, een en voor iedere 27,8 leerlingen een gemiddeld salaris.¹⁰ Voor de andere schoolsoorten staan de resultaten per schoolsoort vermeld in de appendix bij deze bijlage. In vergelijking met de huidige situatie valt de relatief hoge vaste voet op, met name in vergelijking met de huidige bekostiging van AVO/VWO. De herverdeeffecten

van deze variant ten opzichte van de huidige bekostiging staan beschreven in tabel 4.7.

Tabel 4.7: *De (procentuele) verdeling van de scholen naar omvang van het herverdeeffect op basis van een vaste voet, een vast bedrag per (IBO-)leerling en met correctie voor verschillen in anciënniteit (variant 1)*

Herverdeling in procenten van het oorspronkelijke budget*	
-50% en meer	3 (0,3)
-50% tot -40%	2 (0,2)
-40% tot -30%	6 (0,6)
-30% tot -20%	15 (1,4)
-20% tot -10%	106(10,1)
-10% tot 0%	376(35,8)
0% tot 10%	472(45,0)
10% tot 20%	66 (6,3)
20% tot 30%	3 (0,3)

* Gedefinieerd als het quotiënt van nieuwe vergoeding minus huidige vergoeding en de huidige vergoeding.

Bron: IOO op basis van gegevens van het ministerie van OenW

Het hiervoor beschreven model levert voor bijna 48 procent van de scholen een negatief herverdeeffect op. Ruim 52 procent van de scholen gaat er in budget op vooruit. Ondanks het feit dat zo goed mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de specifieke situatie van scholen op het punt van de anciënniteit van het personeel leidt deze wijze van bekostiging voor een kleine 20 procent van de scholen tot een budgetmutatie die in absolute termen groter is dan 10 procent. De oorzaak hiervan is vooral gelegen in de verdere globalisering en proportionalisering van de bekostiging in de personele sfeer en in het niet langer meenemen van de vloeroppervlakte van de school als bekostigingsmaatstaf in de materiële sfeer.

In de tabellen 4.8 en 4.9 is nagegaan bij welke scholen de geschetste herverdeeffecten zich concentreren, voor zover de omvang hiervan in absolute termen groter is dan 10 procent. De in deze tabellen gepresenteerde percentages geven per combinatie van grootteklasse en schooltype het procentuele aandeel weer van de scholen met een budgetmutatie van meer dan 10 procent ten opzichte van het totaal aantal scholen in die combinatie.

Tabel 4.8 laat zien dat als gevolg van deze bekostigingssystematiek budgetreducties van meer dan 10 procent zich meer dan evenredig voordoen bij kleine en middelgrote scholen en bij scholen met een VBO-afdeling. Het laatste hangt vooral samen met de vereenvoudiging in de sfeer van de materiële bekostiging en de relatief gunstige bekostiging in de personele sfeer in de bestaande situatie. Omvangrijke positieve herverdeeffecten zijn vooral te vinden bij de grote scholen per

schoolsoort. Dit effect moet vooral worden toegeschreven aan de omvang van de vaste voet en de 'sprongen' in de huidige bekostiging.¹¹ Voor het overige is het beeld tamelijk divers.

Tabel 4.8: *Het percentage scholen met een budgetreductie van meer dan 10 procent ten opzichte van de huidige vergoeding per schooltype en grootteklasse uitgaande van een vaste voet, een vast bedrag per (IBO-)leerling en een correctie voor anciënniteit (variant 1)*

	Aantal leerlingen					Totaal
	<300	300-600	600-900	900-1200	> 1200	
MAVO	27,0	2,1				26,9
VBO	18,8	8,8	6,1	10,0		10,7
Overig cat.		23,3				16,7
MAVO/VBO	22,7	9,9	3,7	12,5		10,8
HAVO/VWO		25,0	5,7			2,9
MAVO/HAVO/VWO	100,0	50,0	28,8	3,3	1,4	12,3
Brede SG			50,0	9,0	6,1	14,5
Totaal	25,2	10,1	15,5	3,5	2,4	12,7

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Tabel 4.9: *Het percentage scholen met een budgetvermeerdering van meer dan 10 procent ten opzichte van de huidige vergoeding per schooltype en grootteklasse uitgaande van een vaste voet, een vast bedrag per (IBO-)leerling en een correctie voor anciënniteit (variant 1)*

	Aantal leerlingen					Totaal
	<300	300-600	600-900	900-1200	> 1200	
MAVO	2,9	17,5	33,3			8,7
VBO	6,3	6,2	3,0	10,0	100,0	6,3
Overig cat.		10,0	30,0	100,0		16,7
MAVO/VBO	13,6	12,7	3,7			10,0
HAVO/VWO					35,3	6,7
MAVO/HAVO/VWO			10,0	0,3	1,4	0,4
Brede SG					9,0	7,2
Totaal	4,5	11,0	3,7	1,8	8,7	6,6

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Variant 2

Een stap in de richting van een verdere vereenvoudiging van de bekostiging in het VO zou kunnen zijn het elimineren uit de bekostigingsformule in variant 1 van de correctiefactor voor verschillen in anciënniteit van het personeelsbestand. Gelet op de uitkomsten van variant 1 is duidelijk dat de budgettaire mutaties op schoolni-

veau bij een verdere vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie toemen. Een dergelijke vereenvoudiging grijpt niet specifiek aan bij grote of kleine scholen of bij een bepaalde schoolsoort.

De bekostigingsformule heeft in variant 2 de volgende gedaante. Een MAVO ontvangt een vast bedrag van 127.600 gulden plus 5.365 gulden per leerling (zie de appendix voor de andere schoolsoorten). Voor IBO-leerlingen ontvangt een school daarnaast een extra vergoeding per IBO-leerling. In vergelijking met variant 1 betekent dat een fors hogere vergoeding per leerling. Er is thans niet langer meer sprake van een verevening van verschillen in gemiddelde anciënniteit. Hiervan profiteren ten opzichte van de situatie in variant 1 de scholen met een relatief jong personeelsbestand.

Ten opzichte van de vergoeding die de scholen onder de huidige systematiek ontvangen gaat er in deze variant ongeveer 49 procent (51 procent) van de scholen in budget op achteruit (vooruit). Voor bijna 23 procent van de scholen is de omvang van het herverdeeffect in absolute termen groter dan 10 procent (zie tabel 4.10).¹² Deze effecten zijn iets groter dan in variant 1. Daarbij moet bedacht worden dat de effecten op een andere manier over scholen zijn verdeeld als in variant 1 in verband met de grote verschillen in anciënniteit per school.

Tabel 4.10: *De (procentuele) verdeling van de scholen naar omvang van het herverdeeffect op basis van een vaste voet, een vast bedrag per (IBO-)leerling en zonder correctie voor verschillen in anciënniteit (variant 2)*

Herverdeling in procenten van het oorspronkelijke budget*	variant 2
-50% en meer	5 (0,5)
-50% tot -40%	2 (0,2)
-40% tot -30%	7 (0,7)
-30% tot -20%	10 (1,0)
-20% tot -10%	111 (10,7)
-10% tot 0%	379 (36,1)
0% tot 10%	432 (41,2)
10% tot 20%	94 (9,0)
20% tot 30%	7 (0,7)
30% tot 40%	1 (0,1)

* Gedefinieerd als het quotiënt van nieuwe vergoeding minus huidige vergoeding en de huidige vergoeding.

Bron: IOO op basis van gegevens van het ministerie van OenW

De negatieve herverdeeffecten concentreren zich in deze variant vooral bij de kleine MAVO's en VBO-scholen en bij de kleine (brede) scholengemeenschappen (tabel 4.11). Deze bekostigingswijze blijkt vooral gunstig uit te werken voor de

grote scholen (zie tabel 4.12). In grote lijnen is het beeld analoog aan variant 1, met dien verstande dat de effecten overal wat groter zijn. Een en ander is conform de verwachting.

Tabel 4.11: *Het percentage scholen met een budgetreductie van meer dan 10 procent ten opzichte van de huidige vergoeding per schooltype en grootteklasse uitgaande van een vaste voet, een vast bedrag per (IBO-)leerling en zonder correctie voor anciënniteit (variant 2)*

	Aantal leerlingen					Totaal
	< 300	300-600	600-900	900-1200	> 1200	
MAVO	30,4	3,1				20,2
VBO	22,9	8,8	6,1	10,0		11,7
Overig cat.		10,0				7,1
MAVO/VBO	27,2	7,0	7,4	12,5		10,8
HAVO/VWO			8,6	2,1		1,6
MAVO/HAVO/VWO		41,6	28,8	5,4		11,9
Brede SG			36,4	18,2	6,1	14,5
Totaal	28,5	7,9	16,0	5,9	1,6	13,2

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Tabel 4.12: *Het percentage scholen met een budgetvermeerdering van meer dan 10 procent ten opzichte van de huidige vergoeding per schooltype en grootteklasse uitgaande van een vaste voet, een vast bedrag per (IBO-)leerling en zonder correctie voor anciënniteit (variant 2)*

	Aantal leerlingen					Totaal
	< 300	300-600	600-900	900-1200	> 1200	
MAVO	3,4	27,8	16,7			12,3
VBO	8,3	8,8	6,1	10,0	100,0	8,8
Overig cat.		3,3		100,0		1,2
MAVO/VBO		16,9	11,1	12,5		12,3
HAVO/VWO			25,0	2,9	11,8	3,8
MAVO/HAVO/VWO			1,5	7,6	16,4	8,2
Brede SG			10,0		18,2	12,7
Totaal	4,1	15,2	4,8	5,9	16,7	9,6

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Variant 3

De meest eenvoudige wijze van bekostiging in het VO is het verstrekken van eenzelfde vast bedrag per leerling aan scholen gedifferentieerd naar schooltype voor personeel en materieel. Feitelijk betekent dit model dat de overheid voor een vaste prijs per leerjaar een plaats in het voortgezet onderwijs koopt. De vergoeding

per leerling bedraagt in een dergelijk model 5.751 gulden voor de MAVO (voor andere schoolsoorten zie de appendix). Ten opzichte van variant 2 is hier sprake van een herverdeling van kleine scholen naar grote scholen (als gevolg van de opheffing van de vaste voet).

De herverdeeleffecten van dit model staan samengevat in de tabellen 4.13 tot en met 4.15. Een nadere analyse hiervan leert het volgende. Ruim 52 procent (circa 48 procent) van de scholen gaat er bij een dergelijke bekostiging in budget op achteruit (vooruit). In variant 2 ging nog 49 procent van de scholen er in budget op achteruit. Bovendien wordt circa 30 procent van de scholen geconfronteerd met een absolute omvang van de herverdeeleffecten van 10 procent en meer (tegen minder dan een kwart in variant 2).

Tabel 4.13: *De (procentuele) verdeling van de scholen naar omvang van het herverdeeleffect op basis van een vast bedrag per leerling zonder differentiatie naar schooltype (variant 3)*

Herverdeling in procenten van het oorspronkelijke budget*	Model zonder vaste voet
-50% en meer	10 (1,0)
-50% tot -40%	4 (0,4)
-40% tot -30%	6 (0,6)
-30% tot -20%	31 (3,0)
-20% tot -10%	138 (13,2)
-10% tot 0%	356 (34,2)
0% tot 10%	383 (36,5)
10% tot 20%	110 (10,5)
20% tot 30%	12 (1,4)

* Gedefinieerd als het quotiënt van nieuwe vergoeding minus huidige vergoeding en de huidige vergoeding.

Bron: IOO op basis van gegevens van het ministerie van OenW

De globalisering van de bekostiging zoals hier wordt voorgesteld heeft vooral negatieve budgettaire consequenties voor kleine scholen in de onderscheiden schoolsoorten. Deze gaan er door het ontbreken van vaste voeten in subsidie op achteruit. Van de voorgestelde bekostiging profiteren vooral de grotere (categoriale) scholen. Het effect van het grotere bedrag per leerling heft het verlies van de vaste voet op.

Tabel 4.14: *Het percentage scholen met een budgetreductie van meer dan 10 procent ten opzichte van de huidige vergoeding per schooltype en grootteklasse op basis van een vast bedrag per leerling (variant 3)*

	Aantal leerlingen					Totaal
	<300	300-600	600-900	900-1200	>1200	
MAVO	39,1	2,1				25,2
VBO	35,4	9,7	3,0	10,0		14,6
Overig cat.		10,0				7,1
MAVO/VBO	45,4	9,8	7,4	12,5		15,4
HAVO/VWO		50,0	14,3	2,1		7,7
MAVO/HAVO/VWO	100,0	50,0	53,0	5,4		19,2
Brede SG		100,0	60,0	18,2	6,1	20,0
Totaal	39,0	9,8	26,2	5,9	1,6	18,0

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

Tabel 4.15: *Het percentage scholen met een budgetvermeerdering van meer dan 10 procent ten opzichte van de huidige vergoeding per schooltype en grootteklasse op basis van een vast bedrag per leerling (variant 3)*

	Aantal leerlingen					Totaal
	<300	300-600	600-900	900-1200	>1200	
MAVO	2,3	40,2	83,3			17,3
VBO		6,2	9,1	20,0	100,0	6,8
Overig cat.	2,1	3,3	30,9	100,0		11,9
MAVO/VBO		15,5	14,8	25,0		13,1
HAVO/VWO				2,1	11,8	2,9
MAVO/HAVO/VWO			1,5	6,5	28,8	11,5
Brede SG			10,0		18,2	12,7
Totaal	2,0	17,7	9,1	7,1	23,8	11,6

Bron: IOO op basis van gegevens van OenW

4.6 Besluit

Hiervoor is een aantal resultaten gepresenteerd van enkele rekenexercities met betrekking tot de bekostiging van scholen in het VO. De verschillende varianten laten een herverdeling zien van kleine naar grote scholen per onderscheiden schoolsoort. De berekeningen hebben plaatsgevonden uitgaande van een situatie waarbij de gevolgen van de linearisering nog niet zijn geëffectueerd. Dit betekent dat een deel van de budgettaire effecten in het huidige beleid is verdisconteerd.

Appendix: Bekostigingsformules naar schoolsoort voor de onderscheiden varianten

Variant 1

MAVO: $\text{Vergoeding} = 127000 + 1680.II^{\text{tot}} + 0,045.II^{\text{tot}}. \text{GPL};$

VBO: $\text{Vergoeding} = 133600 + 3545.II^{\text{tot}} + 5052.II^{\text{ibo}} + 0,036.II^{\text{tot}}. \text{GPL};$

Overig categoriaal: $\text{Vergoeding} = 154600 + 11772.II^{\text{tot}} - 0,058.II^{\text{tot}}. \text{GPL};$

MAVO/VBO: $\text{Vergoeding} = 214600 + 416.II^{\text{tot}} + 6170.II^{\text{ibo}} + 0,072.II^{\text{tot}}. \text{GPL};$

HAVO/VWO: $\text{Vergoeding} = 238600 + 4041.II^{\text{tot}} + 0,022.II^{\text{tot}}. \text{GPL};$

MAVO/HAVO/VWO: $\text{Vergoeding} = 280600 + 1218.II^{\text{tot}} + 0,052.II^{\text{tot}}. \text{GPL};$

Brede SG: $\text{Vergoeding} = 262600 + 1654.II^{\text{tot}} + 9180.II^{\text{ibo}} + 0,052.II^{\text{tot}}. \text{GPL};$

Variant 2

MAVO: $\text{Vergoeding} = 127.600 + 5365.II^{\text{tot}}$

VBO: $\text{Vergoeding} = 133600 + 6463.II^{\text{tot}} + 4914.II^{\text{ibo}}$

Overig categoriaal: $\text{Vergoeding} = 154600 + 6257.II^{\text{tot}}$

MAVO/VBO: $\text{Vergoeding} = 214600 + 6310.II^{\text{tot}} + 5894.II^{\text{ibo}}$

HAVO/VWO: $\text{Vergoeding} = 238600 + 6182.II^{\text{tot}}$

MAVO/HAVO/VWO: $\text{Vergoeding} = 280600 + 5977.II^{\text{tot}}$

Brede SG: $\text{Vergoeding} = 262600 + 6153.II^{\text{tot}} + 8569.II^{\text{ibo}}$

Variant 3

MAVO: Vergoeding = $5751.\Pi^{\text{tot}}$

VBO: Vergoeding = $6716.\Pi^{\text{tot}} + 4814.\Pi^{\text{ibo}}$

Overig categoriaal: Vergoeding = $6522.\Pi^{\text{tot}}$

MAVO/VBO: Vergoeding = $6720.\Pi^{\text{tot}} + 5505.\Pi^{\text{ibo}}$

HAVO/VWO: Vergoeding = $6417.\Pi^{\text{tot}}$

MAVO/HAVO/VWO: Vergoeding = $6218.\Pi^{\text{tot}}$

Brede SG: Vergoeding = $6325.\Pi^{\text{tot}} + 8532.\Pi^{\text{ibo}}$

Noten

1. Met ingang van het schooljaar 1993-1994 zijn de formules voor de berekening van de personele formatie per school in het VO vereenvoudigd en 'gelineariseerd'. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de relatieve bevoordeling van kleine scholen in de bekostiging is verminderd. Door de werking van een overgangstraject zijn de gevolgen hiervan voor de scholen in het lopende schooljaar nog niet zichtbaar. De hierna te presenteren herverdeeffecten houden derhalve geen rekening met de effecten van 'linearisering'.
2. Met ingang van 1 januari 1994 is de vergoeding voor het schoonmaakpersoneel opgenomen in de materiële vergoeding. Tot die datum vormde het een onderdeel van de personele uitgaven. Hiervan is ook in de berekeningen uitgegaan.
3. De omvang van deze bijdragen bedroeg in 1993 ca. 505 miljoen gulden. Zie TK, vergaderjaar 1993-1994, 23400, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 158.
4. Het verschil met het in paragraaf 2 genoemde cijfer hangt samen met verschillen in meetmoment. In het VO is sprake van fusieprocessen in de richting van brede scholengemeenschappen.
5. Exclusief kosten van huisvesting. Inclusief huisvesting ligt het percentage op ongeveer 83.
6. Zie VNG, *Het nieuwe bekostigingsstelsel voor het voortgezet onderwijs*, Den Haag, 1992.
7. Zie meer uitgebreid H. Haring en P.H.J. Vrancken, *Normering personele lasten voortgezet onderwijs. Tussentijdse rapportage*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, februari 1994.

8. Het betreft hier individueel beroepsgericht onderwijs (IBO). Deze leerlingen leveren in de huidige bekostiging ongeveer drie keer de vergoeding op van de overige leerlingen. Overigens hebben niet alle scholen met een VBO-afdeling IBO-leerlingen. Zie Formatieformules in het VO per 1 augustus 1993, *Uitlegmededelingen*, nr. 14, 2 juni 1993, blz. 56 en verder.
9. Benadrukt zij dat de hier gekozen operationalisering een ruwe benadering vormt van de door het ministerie van O&W voorgestane variant.
10. $Vergoeding_i = g_0 + g_1 \cdot LL_i^{tot} + g_2 \cdot LL_i^{ibo} + g_3 \cdot LL_i^{tot} \cdot GPL_i$,
 waarbij: LL^{tot} staat voor het totaal aantal leerlingen op school (i), LL^{ibo} voor het aantal IBO-leerlingen en GPL voor de gemiddelde personele last per personeelslid per school.
 Bovenvermelde vergoeding is afgeleid uit de volgende formules:
 $Formatie_i = a_0 + a_1 \cdot LL_i + a_2 \cdot LL_i^{ibo}$
 $Personele\ Lasten_i = b \cdot Formatie_i \cdot GPL_i / GPL_1$
 $Personele\ Lasten_i = d_0 \cdot GPL_i + d_1 \cdot LL_i \cdot GPL_i + d_2 \cdot GPL_i$
 $Materiële\ Lasten_i = e_0 + e_1 \cdot LL_i^{tot}$
 $Vergoeding_i = Personele\ Lasten_i + Materiële\ Lasten_i$
11. Beschreven is de situatie vóór linearisering van de formatieformules.
12. Wanneer in plaats van een uniforme vaste voet een naar de in deze notitie onderscheiden schoolsoorten gedifferentieerde vaste voet wordt gehanteerd, dan nemen de herverdeeffecten in belangrijke mate af. In die situatie wordt bijna 82 procent van de scholen geconfronteerd met een herverdeeeffect van minder dan 10 procent. In variant 2 ligt dat percentage op circa 66 (zie tabel 4.10).

5 Subsidieregeling rechtsbijstand

5.1 Inleiding

Doel van de subsidieregeling is om rechtsbijstand te bieden aan hen die deze bijstand voor de behartiging van hun rechtsbelangen behoeven en niet in staat worden geacht de kosten daarvan zelf (volledig) te dragen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene en bijzondere rechtsbijstand. De laatste categorie behelst rechtsbijstand aan asielzoekers en gedetineerden.

In deze bijlage worden de volgende bekostigingsvarianten doorgerekend:

- bekostiging van de stichtingen voor rechtsbijstand naar rato van spreekuren;
- bekostiging van de raden en de stichtingen voor rechtsbijstand naar rato van toevoegingsaanvragen respectievelijk spreekuren.

De opbouw van deze bijlage is als volgt. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de gegevens die voor de berekeningen zijn gebruikt. Paragraaf 5.3 bevat een schets van het beleidsveld. In paragraaf 5.4 worden de resultaten van doorrekening van bekostigingsvarianten gepresenteerd, in de zin van herverdeeffecten ten opzichte de feitelijk verstrekte subsidies. Die paragraaf bevat ook de resultaten van analyses van de verkregen resultaten. Tot besluit worden in paragraaf 5.5 de belangrijkste resultaten in samenvattende zin verwoord.

5.2 Gegevens

In de doorrekening van bekostigingsvarianten is gebruik gemaakt van gegevens van de Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie over uitgaven, bekostiging en prestaties van de stichtingen voor rechtshulp. De berekeningen hebben plaatsgevonden met gegevens over het jaar 1992. De beschikbare prestatiegegevens hebben voor dat jaar betrekking op reguliere rechtshulp exclusief rechtshulp aan asielzoekers. Voor de registratie van prestaties die in het kader van bijzondere rechtshulp, in casu rechtshulp aan asielzoekers, wordt geleverd is een registratiesysteem in ontwikkeling dat vooralsnog geen gegevens heeft opgeleverd die in dit verband bruikbaar zijn. De toerekening van het op reguliere rechtshulp exclusief rechtshulp aan

asielzoekers hebbende deel van de subsidiebedragen is ten behoeve van deze heroverweging door de Directie Rechtshulp verricht.

5.3 Beschrijving van het veld

Er zijn 20 stichtingen voor rechtsbijstand: in de regel één per arrondissement, behalve in het arrondissement Den Bosch waar het aantal twee is (Den Bosch en Eindhoven). In het kader van de Rijksbegroting is voor de apparaatskosten van de rechtsbijstand in 1994 ruim 68 miljoen gulden uitgetrokken. Vergoedingen van de kosten van rechtsbijstand door toegevoegde raadslieden zijn niet in dit bedrag begrepen. Van de 68,3 miljoen gulden in 1994 is 12,5 miljoen gulden bestemd voor rechtshulp aan asielzoekers.

Tabel 5.1 bevat gegevens over de prestaties op het terrein van de rechtsbijstand in 1992.

Tabel 5.1: *Prestatiegegevens bureaus voor rechtshulp, 1992*

	spreekuren	toevoegingen civiel	toevoegingen straf	toevoegingen totaal
1	4 765	7 758	1 198	8 956
2	5 115	5 314	840	6 154
3	6 506	6 864	921	7 785
4	6 985	6 069	1 536	7 605
5	8 809	6 484	1 576	8 060
6	9 046	5 499	1 229	6 728
7	9 477	11 480	1 848	13 328
8	9 570	9 860	1 379	11 239
9	9 754	6 298	1 376	7 674
10	9 732	11 508	1 608	13 116
11	11 005	10 360	1 426	11 786
12	11 513	17 205	2 313	19 518
13	12 186	18 618	3 847	22 465
14	12 384	33 199	2 870	36 069
15	12 428	14 280	1 994	16 274
16	13 750	16 292	2 408	18 700
17	14 215	6 943	2 051	8 994
18	20 845	25 563	5 698	31 261
19	24 932	28 719	5 047	33 766
20	28 497	53 057	6 863	59 920
Totaal	241 514	301 370	48 028	349 398

Bron: Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

In 1992 bedroeg het aantal spreekuurcliënten 241.514, dat is gemiddeld ruim 12.000 per stichting. In deze aantallen zijn de toevoegingen niet begrepen. Het totale aantal civielrechtelijke toevoegingen bedroeg in dat jaar 301.370 en het totale aantal door de stichtingen afgegeven strafrechtelijke toevoegingen (dus exclusief de

zogenoemde ambtshalve toevoegingen) 48.028. Bij de opstelling van tabel 5.1 is gerekend met de som van deze civiel- en strafrechtelijke toevoegingen, die in 1992 voor alle stichtingen te zamen 349.398 bedroeg.

De navolgende tabel 5.2 bevat de exploitatie-uitgaven en subsidies voor de bureaus voor rechtshulp in 1991. De aan reguliere rechtshulp (exclusief rechtshulp aan asielzoekers) toegerekende exploitatiesubsidies bedroegen in dat jaar bijna 41,8 miljoen gulden.

Tabel 5.2: *Exploitatie-uitgaven en subsidies stichtingen voor rechtsbijstand, 1991*

	expl.- uitgaven (x f 1 000)	waarvan: huisv.- uitgaven (x f 1 000)	expl.- subsidie incl. asiel (x f 1 000)	expl.- subsidie excl. asiel (x f 1 000)
1	1 546,3	159,1	1 630,7	1 125,9
2	1 269,0	103,1	1 269,6	912,3
3	1 398,4	143,5	1 248,3	1 038,3
4	1 843,7	180,1	3 134,1	1 712,1
5	1 764,2	130,2	1 959,6	1 586,1
6	1 971,8	130,0	1 716,9	1 542,4
7	1 800,2	102,5	1 767,6	1 601,9
8	2 603,2	232,1	1 990,7	1 677,2
9	1 971,6	197,1	1 999,1	1 741,1
10	1 805,3	147,4	1 856,4	1 557,0
11	3 694,1	384,6	1 800,5	1 898,8
12	3 131,4	234,8	2 583,9	2 365,6
13	2 815,9	326,5	2 959,6	2 439,7
14	2 886,8	330,4	2 926,4	2 404,8
15	2 126,1	223,8	2 070,0	1 979,2
16	2 485,8	239,2	2 505,2	2 299,8
17	2 030,6	308,6	1 906,7	1 762,8
18	3 763,9	447,2	3 534,2	3 510,9
19	3 987,1	551,3	4 462,6	3 860,8
20	4 966,3	548,3	4 824,0	4 745,9
Totaal	49 861,7	5 119,8	48 146,1	41 762,7

Bron: Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

5.4 Bekostigingsvarianten

De varianten in deze paragraaf zijn alle vormen van prestatiebekostiging. De subsidies bestaan in de varianten uit 'all-in' bedragen voor de exploitatie-uitgaven inclusief materiële uitgaven en huisvestingskosten anders dan investeringsuitgaven.

Variant 1: Bekostiging van stichtingen voor rechtsbijstand naar rato van spreekuren

Het aantal spreekuren fungeert in de eerste variant als enige prestatie-indicator. In deze bekostigingsvariant wordt er geen rekening mee gehouden dat in de situatie na de reorganisatie van de rechtshulp een deel van het beschikbare exploitatiebudget wordt aangewend voor de activiteiten van de op hofressortniveau functionerende raden voor rechtsbijstand. Het in 1992 beschikbare budget wordt in die varianten in zijn geheel aan de stichtingen toegerekend. De resultaten van de doorrekening staan in de navolgende tabel 5.3.

Tabel 5.3: *Herverdeeeffecten van variant 1: bekostiging naar rato van aantallen spreekuren ten opzichte van de feitelijk aan de stichtingen voor rechtshulp verstrekte subsidies, 1992*

	aantal spreek- uren	feitel. expl.- subsidie (x f 1000)	expl.- subsidie variant 1 (x f 1000)	absolute mutatie (x f 1000)	proc. mutatie
1	4 765	1 125,9	824,0	-302,0	-26,8%
2	5 115	912,3	884,5	-27,9	-3,1%
3	6 506	1 038,3	1 125,0	86,7	8,3%
4	6 985	1 712,1	1 207,8	-504,2	-29,5%
5	8 809	1 586,1	1 523,3	-62,8	-4,0%
6	9 046	1 542,4	1 564,2	21,8	1,4%
7	9 477	1 601,9	1 638,8	36,9	2,3%
8	9 570	1 677,2	1 654,8	-22,3	-1,3%
9	9 732	1 741,1	1 682,9	-58,3	-3,3%
10	9 754	1 557,0	1 686,7	129,7	8,3%
11	11 005	1 898,8	1 903,0	4,2	0,2%
12	11 513	2 365,6	1 990,8	-374,7	-15,8%
13	12 186	2 439,7	2 107,2	-332,5	-13,6%
14	12 384	2 404,8	2 141,4	-263,3	-10,9%
15	12 428	1 979,2	2 149,1	169,9	8,6%
16	13 750	2 299,8	2 377,7	77,8	3,4%
17	14 215	1 762,8	2 458,1	695,3	39,4%
18	20 845	3 510,9	3 604,5	93,6	2,7%
19	24 932	3 860,8	4 311,3	450,5	11,7%
20	28 497	4 745,9	4 927,7	181,8	3,8%
Totaal	241 514	41 762,7	41 762,7	0,0	0,0%

* Noot: - bedrag per spreekuur: 172,92 gulden

Bron: IOO op basis van gegevens Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

De stichtingen voor rechtshulp zijn in de tabel gerangschikt naar toenemend aantal spreekuurzaken. De laatste twee kolommen bevatten de herverdeeeffecten in geldbedragen (tweede kolom van rechts) en als percentage van de feitelijk verstrekte subsidies in 1992 (kolom meest rechts). Negatieve herverdeeeffecten blijken zich frequenter bij de bureaus in de bovenste dan in de onderste helft van de tabel voor te doen. Positieve herverdeeeffecten treden frequenter bij de grotere stichtingen op.

Onderzocht is welke verklarende factoren voor de herverdeeffecten kunnen worden aangewezen. Daartoe is in de Appendix achtereenvolgens nagegaan:

- de effecten van opnemings van de huisvestingskosten in de 'all-in' subsidiebedragen;
- de effecten van opnemings van een vaste voet in de bekostiging;
- de effecten van opnemings van andere variabelen (dan aantal spreekuren) in een model ter verklaring van de huidige subsidies.

De resultaten van deze analyses kunnen als volgt worden samengevat:

- . Het effect van opname van de huisvestingskosten in 'all-in' subsidiebedragen is bij vrijwel alle stichtingen voor rechtsbijstand gering.
- . Bij opnemings van een vaste voet in de bekostiging zijn de herverdeeffecten van iets kleiner dan in variant 1. Tevens zijn de negatieve herverdeeffecten in vergelijking met variant 1 minder sterk geconcentreerd in de groep van stichtingen met een relatief kleine 'productie'. Ook de positieve herverdeeffecten zijn in de desbetreffende subvariant gelijkmatiger dan in variant 1 over de naar prestatievolumen gerangschikte stichtingen.
- . Naast een constante en het aantal spreekuren blijkt ook het aantal toevoegingen een belangrijke variabele in de statistische verklaring van de feitelijk verstrekte subsidies. Het deel van de subsidies van de subsidies waarvoor geen statistische verklaring is gevonden blijkt echter aanzienlijk te zijn.

Variant 2: Bekostiging van de raden en stichtingen voor rechtsbijstand naar rato van toevoegingsverzoeken respectievelijk spreekuren

In deze variant worden de raden voor rechtsbijstand naar rato van aantallen toevoegingsaanvragen bekostigd en de stichtingen volgens variant 1 (subsidiering naar rato van aantallen spreekuren). Conform de Rijksbegroting 1994 wordt 25,5 procent van het budget voor rechtshulp bestemd voor de raden en 74,5 procent voor de stichtingen.

De ratio van bekostiging van de raden op basis van toevoegingsaanvragen is gelegen in de overweging dat bekostiging op deze basis hun de mogelijkheid biedt om de aanvragen zorgvuldig te behandelen.

Tabel 5.4: *Herverdeeleffecten van variant 3: bekostiging van raden naar rato van aantallen toevoegingsaanvragen en van stichtingen naar rato van aantallen spreekuren, 1992*

hof- ressort	aantal spreek- uren	aantal- toevoe- gingsaan- vragen	feitel. expl.- subsidie (x f 1000)	expl.- subsidie variant 3 (x f 1000)	absolute mutatie (x f 1000)	proc. mutatie
I	32 738	29 050	4 907,1	5 102,9	195,8	4,0%
II	34 941	50 812	7 176,5	6 050,0	-1 126,5	-15,7%
III	57 398	78 966	9 322,4	9 801,2	478,8	5,1%
IV	53 396	65 191	9 485,6	8 865,8	-619,9	-6,5%
V	63 041	125 379	10 871,0	11 942,8	1 071,8	9,9%
Totaal	241 514	349 398	41 762,7	41 763,3	0,0	0,0%

* Noot: - bedrag per toevoegingsverzoek: 30,48 gulden

- bedrag per spreekuur: 128,83 gulden

Bron: IOO op basis van gegevens Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

De herverdeeleffecten in tabel 5.4 geven een grillig beeld te zien. Men zou verwachten dat hofressorts met relatief veel toevoegingsaanvragen erop achteruit gaan. Andere factoren, waaronder schaalaspecten van de voorziening op stichtingsniveau, kunnen dit verwachtingspatroon verstoren.

5.5 Besluit

De belangrijkste conclusie is dat ten opzichte van de feitelijk verstrekte subsidies de herverdeeleffecten van de doorgerekende varianten, die alle zijn gebaseerd op aantal spreekuren als prestatie-indicator, groot zijn. De oorzaak is de veronderstelde overgang op een totaal andere bekostigingssystematiek die op een objectief gemeten prestatie-indicator berust, terwijl de rechtshulp tot dusverre in werkelijkheid wordt bekostigd via inputfinanciering op basis van de beleidsmatig gepercipieerde behoefte aan middelen voor de verschillende stichtingen.

Appendix

In deze appendix wordt eerst de rol onderzocht die de huisvestingskosten in de herverdeeffecten spelen. Verondersteld wordt dat de vergoeding van de huisvestingskosten op basis van geraamde uitgaven blijft plaatsvinden. Het na vergoeding van deze kosten totaal resterende subsidiebedrag wordt conform variant 1 naar rato van aantallen spreekuren verdeeld. Het resultaat van deze subvariant is vervat in Tabel A.1.

Tabel A.1: *Herverdeeeffecten van variant 1 uitgesplitst aan de hand van subvariant A.1: bekostiging van de huisvesting op declaratiebasis (goedgekeurde begrotingen en rekeningen) en de overige exploitatie naar rato van aantallen spreekuren, 1992*

	spreek- uren	feitel. expl.- subsidie (x f 1000)	expl.- subsidie var. 1 (x f 1000)	expl.- subsidie var. A.1 (x f 1000)	proc. mutatie var. 1	procent. mutatie t.g.v. opneming huisv.- kosten	overige procent- tuele mutatie t.g.v. var. 1
1	4 765	1 125,9	824,0	949,9	-26,8%	-11,2%	-15,6%
2	5 115	912,3	884,5	881,8	-3,1%	0,3%	-3,3%
3	6 506	1 038,3	1 125,0	1 117,5	8,3%	0,7%	7,6%
4	6 985	1 712,1	1 207,8	1 264,0	-29,5%	-3,3%	-26,2%
5	8 809	1 586,1	1 523,3	1 496,2	-4,0%	1,7%	-5,7%
6	9 046	1 542,4	1 564,2	1 518,9	1,4%	2,9%	-1,5%
7	9 477	1 601,9	1 638,8	1 532,4	2,3%	6,6%	-4,3%
8	9 570	1 677,2	1 654,8	1 710,6	-1,3%	-3,3%	2,0%
9	9 732	1 741,1	1 682,9	1 675,8	-3,3%	0,4%	-3,8%
10	9 754	1 557,0	1 686,7	1 613,8	8,3%	4,7%	3,6%
11	11 005	1 898,8	1 903,0	2 149,7	0,2%	-13,0%	13,2%
12	11 513	2 365,6	1 990,8	1 950,5	-15,8%	1,7%	-17,5%
13	12 186	2 439,7	2 107,2	2 186,7	-13,6%	-3,3%	-10,4%
14	12 384	2 404,8	2 141,4	2 196,9	-10,9%	-2,3%	-8,6%
15	12 428	1 979,2	2 149,1	2 074,8	8,6%	3,8%	4,8%
16	13 750	2 299,8	2 377,7	2 324,0	3,4%	2,3%	1,1%
17	14 215	1 762,8	2 458,1	2 397,3	39,4%	3,4%	36,0%
18	20 845	3 510,9	3 604,5	3 543,0	2,7%	1,8%	0,9%
19	24 932	3 860,8	4 311,3	4 295,0	11,7%	0,4%	11,2%
20	28 497	4 745,9	4 927,7	4 883,8	3,8%	0,9%	2,9%
Totaal	241 514	41 762,7	41 762,7	41 762,7	0,0%	0,0%	0,0%

Bron: IOO op basis van gegevens Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

Uit tabel A.1, tweede kolom van rechts, blijkt dat het effect van opname van de huisvestingskosten in 'all-in' subsidiebedragen bij vrijwel alle stichtingen voor rechtsbijstand gering is. Bij de stichtingen met de nummers 1 en 11 - een kleine en een middelgrote - zijn de negatieve herverdeeeffecten aanmerkelijk. Bij de middelgrote instelling (nr. 11) wordt het negatieve effect van opneming van huisvestings-

kosten gecompenseerd door het positieve effect van bekostiging naar rato van spreekuren als zodanig.

In een volgende subvariant (A.2) vindt de bekostiging plaats bekostiging door middel van 'all-in' bedragen naar rato van aantal spreekuren, maar nu met een vaste voet. Het bedrag per spreekuur en de vaste voet zijn bepaald door enkelvoudige regressie van de subsidies voor reguliere rechtsbijstand met aantal spreekuren als onafhankelijke variabele en met een constante. De herverdeeeffecten van bekostiging op basis van de aldus resulterende formule zijn opgenomen in Tabel A.2.

Tabel A.2: *Herverdeeeffecten van subvariant A.2: bekostiging naar rato van aantallen spreekuren en met empirisch bepaalde vaste voet en bedrag per spreekuur, 1992*

	spreek- uren	feitel. expl.- subsidie	expl.- subsidie var. A.2	absolute mutatie	proc. mutatie
1	4 765	1 125,9	983,4	-142,5	-12,7%
2	5 115	912,3	1 036,3	124,0	13,6%
3	6 506	1 038,3	1 246,5	208,2	20,1%
4	6 985	1 712,1	1 318,9	-393,2	-23,0%
5	8 809	1 586,1	1 594,5	8,4	0,5%
6	9 046	1 542,4	1 630,3	87,9	5,7%
7	9 477	1 601,9	1 695,5	93,6	5,8%
8	9 570	1 677,2	1 709,5	32,3	1,9%
9	9 732	1 741,1	1 734,0	-7,2	-0,4%
10	9 754	1 557,0	1 737,3	180,3	11,6%
11	11 005	1 898,8	1 926,3	27,5	1,4%
12	11 513	2 365,6	2 003,1	-362,5	-15,3%
13	12 186	2 439,7	2 104,8	-334,9	-13,7%
14	12 384	2 404,8	2 134,7	-270,0	-11,2%
15	12 428	1 979,2	2 141,4	162,2	8,2%
16	13 750	2 299,8	2 341,1	41,3	1,8%
17	14 215	1 762,8	2 411,4	648,6	36,8%
18	20 845	3 510,9	3 413,2	-97,7	-2,8%
19	24 932	3 860,8	4 030,8	170,0	4,4%
20	28 497	4 745,9	4 569,5	-176,5	-3,7%
Totaal	241 514	41 762,7	41 762,7	0,0	0,0%

* Noot: - vaste voet: 263.424 gulden

- bedrag per spreekuur: 151,11 gulden

Bron: IOO op basis van gegevens Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

De positieve herverdeeeffecten van subvariant A.2 zijn gemiddeld iets geringer dan in variant 1. Tevens zijn zij (iets) minder scheef over de laatste kolom verspreid dan in tabel A.1. Voor de negatieve herverdeeeffecten geldt hetzelfde.

Overigens dringt zich de vraag op in hoeverre de huidige subsidiebedragen met behulp van een groter aantal prestatie-indicatoren kunnen worden verklaard. Daartoe is een (meervoudige) regressie van de subsidies voor reguliere rechtsbijstand met aantallen spreekuren en toevoegingen als onafhankelijke variabelen en met een constante.

Tabel A.3: *Verschillen tussen statistisch geschatte respectievelijk feitelijke subsidie voor de exploitatie-uitgaven van de stichtingen voor rechtshulp, 1992*

	spreek- uren	toevoe- gingen	feitel. expl.- subsidie (x f 1000)	geschatte expl.- subsidie (x f 1000)	abs. verschil (residu) (x f 1000)	proc. verschil
1	4 765	8 956	1 125,9	1 122,3	-3,6	-0,3%
2	5 115	6 154	912,3	1 088,0	175,6	19,2%
3	6 506	7 785	1 038,3	1 272,0	233,7	22,5%
4	6 985	7 605	1 712,1	1 316,8	-395,3	-23,1%
5	8 809	8 060	1 586,1	1 515,9	-70,2	-4,4%
6	9 046	6 728	1 542,4	1 506,8	-35,6	-2,3%
7	9 477	13 328	1 601,9	1 716,8	114,9	7,2%
8	9 570	11 239	1 677,2	1 673,9	-3,2	-0,2%
9	9 732	13 116	1 741,1	1 737,7	-3,4	-0,2%
10	9 754	7 674	1 557,0	1 603,4	46,4	3,0%
11	11 005	11 786	1 898,8	1 835,3	-63,5	-3,3%
12	11 513	19 518	2 365,6	2 081,6	-283,9	-12,0%
13	12 186	22 465	2 439,7	2 224,8	-214,8	-8,8%
14	12 384	36 069	2 404,8	2 586,6	181,9	7,6%
15	12 428	16 274	1 979,2	2 094,4	115,2	5,8%
16	13 750	18 700	2 299,8	2 291,3	-8,5	-0,4%
17	14 215	8 994	1 762,8	2 095,5	332,7	18,9%
18	20 845	31 261	3 510,9	3 336,5	-174,4	-5,0%
19	24 932	33 766	3 860,8	3 819,9	-40,9	-1,1%
20	28 497	59 920	4 745,9	4 843,1	97,1	2,0%
Totaal	241 514	349 398	41 762,7	41 762,7	0,0	0,0%

Bron: IOO op basis van gegevens Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

De in tabel A.3 opgenomen resultaten laten zien dat het niet verklaarde deel van de subsidies aanzienlijk is: de orde van grootte van de residuen is niet veel kleiner dan de herverdeelbedragen in variant 1 uit de hoofdtekst. Bij de stichtingen met verhoudingsgewijs veel of weinig toevoegingen zijn de residuen wel geringer dan de vergelijkbare herverdeeleffecten in (hoofdtekst-)tabel 5.3.

Tabel A.4: Resultaten van de statistische schatting die ten grondslag ligt aan tabel B.3

	schatter	st.-afw.	t-waarde ¹
constante	407 235,05	100 703,18	4,04
coëff. spreekuren	102,89	14,22	7,24
coëff. toevoegingen	25,10	6,46	3,89
$R^2=0,966$			

* Noot 1: Een t-waarde die groter is dan 2,0 duidt op significantie van de schatter op het 95%-betrouwbaarheidsniveau

Bron: IOO op basis van gegevens Directie Rechtshulp van het Ministerie van Justitie

6 Subsidieregeling reclassering

6.1 Inleiding

Doel van de reclassering is een bijdrage te leveren aan de verbetering van het sociaal functioneren van de justitiabele, daarmee aan zijn reïntegratie in de samenleving en daardoor aan het terugdringen van de recidive. De doelgroep van de reclassering bestaat uit veroordeelden tot een vrijheidsstraf of taakstraf en uit verdachten van een strafbaar feit dat tot een vrijheidsstraf of taakstraf kan leiden. De reclassering volgt en begeleidt de justitiabele gedurende de gehele periode waarin deze in contact is met Justitie.

Voor dit doel zijn de volgende kerntaken van de reclassering geformuleerd:

- voorlichting aan bevoegde autoriteiten en instanties over personen die worden verdacht van of zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit;
- verlenen van hulp en steun (niet zijnde rechtsbijstand) aan deze personen;
- ontwikkelen en verzorgen van taakstraffen, inclusief dienstverlening.

In deze bijlage worden de resultaten gegeven van doorrekening van een variant waarin de bekostiging op basis van aantallen cliënten (extramurale reclassering) en gewogen aantallen cellen (intramurale reclassering) plaatsvindt.

De bijlage is als volgt opgebouwd. Paragraaf 6.2 bevat een toelichting op de gebruikte gegevens. Paragraaf 6.3 geeft een beschrijving van het beleidsveld met inbegrip van de ontwikkeling van het financiële beleid dat in recente jaren ten aanzien van de reclassering is gevoerd. In paragraaf 6.4 wordt de bekostigingsvariant gepresenteerd. De resultaten van de doorrekening geven herverdeeffecten te zien die nader worden geanalyseerd. Tot besluit worden in paragraaf 6.5 de belangrijkste resultaten samengevat.

6.2 Gegevens

Voor de doorrekening van de varianten is gebruik gemaakt van gegevens die afkomstig zijn van de Directie Jeugdbescherming en Reclassering (J&R) van het Ministerie van Justitie. Aanvankelijk is gerekend met gegevens uit computerbe-

standen bestaande uit cijfermatige bijlagen bij de subsidiebeschikkingen 1991. Deze bestanden bevatten gegevens over afgesproken en gerealiseerde produktie, verstrekte voorschotten en definitieve subsidies alsmede de jaarrekeningen van de reclasseringsinstellingen. De constatering dat voor een aantal arrondissementen gegevens over de intramurale produktie ontbreken heeft ertoe geleid dat uiteindelijk gebruik is gemaakt van de interne J&R-publikatie *Reclassering in cijfers 1991 (nog meer cijfers)*. De genoemde publikatie een volledig overzicht van de opbouw van de subsidiebedragen.

De aan de (sub)varianten in deze notitie ten grondslag liggende berekeningen zijn uitgevoerd op het niveau van de arrondissementen en niet op het niveau van de hofressorts of dat van de producerende 'units'.

6.3 Beschrijving van het veld

De wettelijke grondslag van de reclassering bevindt zich in de wetboeken van strafrecht en strafvordering. Reclassering wordt verricht door 19 stichtingen in even zovele arrondissementen, Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs (CAD's) in de arrondissementen, het Leger des Heils (LdH) en in de regio Amsterdam ook de vereniging Hulp voor Onbehuisden (HvO). De CAD's, het LdH en de HvO verrichten hun reclasseringsactiviteiten op basis van contracten met de stichtingen. Zij worden dan ook via de stichtingen bekostigd. De reclasseringsstichtingen zijn verenigd in de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen (NFR) te 's Hertogenbosch. De NFR fungeert als facilitaire instantie voor de stichtingen en als contact- en expertisecentrum, ook in de relatie met het Ministerie. In 1994 beschikken de stichtingen en de zogenoemde contractpartners tezamen over 1287 formatieplaatsen. De exploitatiesubsidies bedragen dit jaar 118,8 miljoen gulden.

Ten opzichte van de meerjarenramingen is in recente jaren fors op de reclassering bezuinigd. Op grond van de Tussenbalans diende 10 miljoen gulden te worden bezuinigd in de periode 1992-1994. Tevens was de reclassering voorwerp van algemene bezuinigingen zoals de 1 procent structurele subsidiekorting vanaf 1991. Bij de invulling van de bezuinigingen is de 'overhead' formatie conform de bedoeling sterker verminderd dan de formatie van de reclasseringswerkers.

Daarnaast zijn er voor bepaalde taakvelden van de reclassering extra budgettaire middelen uitgetrokken in verband met de uitbreiding van de penitentiaire capaciteit (1,5 miljoen gulden), voor een verhoogde inzet van penitentiaire reclasseringswerkers in het kader van de verslavingszorg (2 miljoen gulden) en voor uitbreiding van het aantal taakstraffen (0,6 miljoen gulden). Het betreft hier geoormerkte middelen, dat wil zeggen middelen met een specifieke bestemming die vooraf is aangegeven.

De bekostiging van de reclassering is in 1986 volledig gewijzigd, ten einde de effectiviteit te vergroten en de 'overhead' te beperken. De bekostiging van de exploitatie exclusief huisvesting vindt thans plaats op basis van afspraken over te realiseren produktie per taak. De verschillende soorten produktie worden onderling vergelijkbaar gemaakt door de hoeveelheden produktie te vermenigvuldigen met tijdnormen per taakeenheid.

Tabel 6.1 bevat een aantal kerngegevens over het werkveld, in casu gegevens over afgesproken produktie en subsidie per arrondissement. De instellingen zijn in de tabel gerangschikt naar omvang van de in 1991 verstrekte subsidies.

Tabel 6.1: *Kerncijfers reclassering, arrondissementen, 1991*

	aantal uren extra- murale recl.	aantal uren intra- murale recl.	totaal aantal uren recl.	feitel. expl.- subsidie (x f 1 000)
1	21 630	1 728	23 358	1 986
2	24 506	858	25 364	2 034
3	33 887	2 592	36 479	2 976
4	32 227	7 382	39 609	3 130
5	32 330	9 172	41 502	3 234
6	39 821	2 881	42 702	3 473
7	35 976	20 803	56 779	4 058
8	45 194	5 761	50 955	4 060
9	32 233	27 180	59 413	4 123
10	42 702	19 587	62 289	4 531
11	45 463	24 613	70 076	5 064
12	60 882	14 288	75 170	5 412
13	31 107	50 424	81 531	5 514
14	56 199	20 654	76 853	5 866
15	65 621	25 405	91 026	6 717
16	90 630	36 059	126 689	9 209
17	76 188	61 411	137 599	9 467
18	103 180	34 269	137 449	9 767
19	133 826	49 256	183 082	13 043
Totaal	1 003 602	414 323	1 417 925	103 664

Bron: IOO op basis van gegevens van de Directie Jeugdbescherming en Reclassering van het Ministerie van Justitie

Na de laatste herziening in 1986 is in de reclassering in recente jaren opnieuw een proces van vernieuwing en reorganisatie op gang gekomen. Het ligt in de bedoeling dat de maatschappelijke effecten van de reclassering worden aangeduid en in verband daarmee zichtbaar wordt gemaakt waaraan de overheidsgelden worden besteed. Dit impliceert dat ingespeeld wordt op de marktvraag, dat er meer op basis van afspraken wordt begroot en dat werkzaamheden worden geëvalueerd op hun effect.¹ Verder zal een afbakening van doelgroepen plaatsvinden met het oog op prioritering. Met vertegenwoordigers van de stichtingen zijn afspraken gemaakt

om de reclassering intensiever te gaan richten op jongeren (17-25 jaar) en op gedetineerden die in de eindfase van hun detentie verkeren. Daarnaast ligt het in de bedoeling dat expliciet aandacht wordt gegeven aan bepaalde categorieën allochtone justitiabelen, aan verslaafden en aan dak-en thuislozen. Ook is verhoogde inzet voorzien op het terrein van de kerntaak 'taakstraffen'.

Om de doelstellingen van de reclassering te kunnen realiseren wordt een evenwichtiger verhouding beoogd tussen de kerntaken 'voorlichting en onderzoek', 'hulp en steun' en 'taakstraffen'. Bij de invoering van de nieuwe organisatiestructuur wordt van de volgende verhouding tussen de kerntaken uitgegaan: 20 procent: 50 procent: 25 procent. De overige 5 procent is bestemd voor vernieuwingsactiviteiten.²

Een voor het Ministerie van Justitie werkzame commissie is van mening dat het in 1986 ingevoerde normeringssysteem zijn nut heeft gehad maar niet optimaal functioneert omdat:

- er geen dan wel onvoldoende mogelijkheden zijn vernieuwingsactiviteiten in te bouwen en/of te registreren;
- geen zicht bestaat op effecten maar uitsluitend informatie wordt gegenereerd over kwantiteit gekoppeld aan tijdsbesteding;
- het geheel van de normeringen te complex en gedetailleerd is.³

Het Ministerie van Justitie is voornemens een nieuwe bekostigingssystematiek in te voeren die aansluit op de nieuwe organisatiestructuur van de reclassering. In de nieuwe bekostigingssystematiek dient het concept van sturen op afstand op basis van prestaties tot uitdrukking te komen. Daarbij zal zoveel als mogelijk en verantwoord is lump-sum bekostiging worden toegepast, in het kader van het streven naar grotere bestedingsvrijheid van de subsidie-ontvangers - zij het gebonden aan afspraken en richtlijnen voor de verantwoording. De voorgenomen systematiek wordt gekenmerkt door bekostiging op basis van 'contracten' per cliënt.

6.4 Bekostigingsvarianten

In het navolgende worden resultaten gepresenteerd van doorrekening van een bekostigingsvariant die nauw aansluit bij de voorgenomen systematiek van het Ministerie van Justitie. De variant behelst een sterke vereenvoudiging van de huidige bekostiging. Tijdnormen maken niet langer deel uit van de bekostigingsgrondslag(en). De bekostiging van de extramurale reclassering vindt plaats op basis van aantallen cliënten. Om complicaties te vermijden en de resultaten niet al te zeer gevoelig te maken voor veronderstellingen ter zake wordt niet gerekend met verschillende contractsoorten (voorlichtingscontract, hulpverleningscontract, dienstverleningscontract); evenmin met contracten van uiteenlopende duur (kortlopend -, standaard-, langlopend contract). Wegens ontbreken van gegevens over aantallen

gedetineerde cliënten wordt gerekend met de cellencapaciteit in de penitentiaire inrichtingen.

In de variant worden conform een veronderstelling over de zogenoemde startformatie bij invoering van de voorgenomen systematiek van het Ministerie van Justitie cellen in de huizen van bewaring 1,2 maal zo zwaar meegeteld als cellen in gevangenissen. Er is uitgegaan van bekostiging zonder vaste voet.

In de variant heeft geen vertaling plaatsgevonden naar aantallen formatieplaatsen, zoals in de voorgenomen systematiek wel gebeurt ten behoeve van de bepaling van de startformatie. Het beschikbare geld wordt direct op basis van aantallen cliënten in de extramurale reclassering en aantallen cellen in de penitentiaire inrichtingen verdeeld. De bedragen per cliënt respectievelijk per cel zijn statistisch bepaald en wel zo dat de resulterende verdeling zo nauw mogelijk aansluit bij de feitelijke verdeling in 1991. Het gaat hierbij om bedragen, inclusief kosten voor huisvesting.

Verder is uitgegaan van de bestaande situatie waarin door het naast hogere niveau contracten worden afgesloten met de reclasseringsstichtingen in de arrondissementen en dat deze stichtingen - zoals thans gebeurt - contracten afsluiten met andere instanties die zich in het arrondissement met reclassering bezig houden.⁴ Eenvoudigheidshalve is vooralsnog geabstraheerd van bekostiging binnen het gegeven budget van het landelijke orgaan en de hofressortbureaus. De navolgende tabel geeft de herverdeeffecten van de variant op arrondissementsniveau.

Indien men de gevolgen van de bekostigingsvarianten in de toekomst wil projecteren, in casu de toekomst na de bestuurlijke reorganisatie van de reclassering, moet worden bedacht dat het beschikbaar gestelde budget in de nieuwe situatie niet langer rechtstreeks van het Ministerie naar de reclasseringsstichtingen zal vloeien. In de voorziene situatie zal het beschikbaar gestelde budget aan het landelijk orgaan worden overgedragen, dat de financiële middelen vervolgens naar eigen inzicht - maar conform de in het landelijke plan neergelegde afspraken met het Ministerie van Justitie - over de vijf hofressortbureaus verdeelt.

In de tabel is verondersteld dat het landelijke orgaan en de hofressortbureaus het totale beschikbare budget volgens de aan de varianten ten grondslag liggende sleutel over de arrondissementen of producerende eenheden ('units') verdelen. In de toekomstige werkelijkheid kan dat anders zijn. In de variant resulteren 'all-in' subsidiebedragen die mede voor exploitatie-uitgaven op de terreinen 'huisvesting' en 'overhead' zijn bedoeld.

Alvorens de resultaten van de doorrekening te presenteren, past nog een kanttekening bij de grootheid 'aantal cliënten'. Het registratiesysteem van de reclassering is tot dusverre niet gericht op eenduidige waarneming van deze grootheid. In de

varianten is gerekend met aantallen cliënten die in 1991 informatie en advies ontvingen. Daarom dienen de berekeningen voornamelijk als illustratie van het uitzicht in de richting waar rationalisatie in het verschiet ligt. Vanuit dat perspectief kunnen de resultaten ons inziens wel als indicatief worden opgevat.

Tabel 6.2: *Herverdeeeffecten van variant 1: bekostiging op basis van aantallen cliënten (extramurale reclassering) en gewogen aantallen cellen (intramurale reclassering), zonder vaste voet, ten opzichte van de feitelijk verstrekte subsidies, per arrondissement, 1991*

arrondis- sements- nummer	cliënten extramur. reclass.	cellen intramur. reclass. ¹	feitel. expl.- subsidie ² (x f. 1 000)	expl.- subsidie ³ var. 1 (x f. 1 000)	absolute mutatie (x f. 1 000)	pro- centuele mutatie
1	311	36	1 986	1 752	-234	-11,8%
2	362	18	2 034	1 971	-63	-3,1%
3	500	54	2 976	2 806	-170	-5,7%
4	474	168	3 130	2 996	-134	-4,3%
5	483	192	3 234	3 114	-120	-3,7%
6	595	60	3 473	3 327	-146	-4,2%
7	535	439	4 058	4 100	42	1,0%
8	664	120	4 060	3 865	-195	-4,8%
9	483	571	4 123	4 204	81	2,0%
10	638	408	4 531	4 557	26	0,6%
11	604	519	5 064	4 697	-367	-7,2%
12	897	298	5 412	5 612	200	3,7%
13	457	1 070	5 514	5 503	-11	-0,2%
14	837	433	5 866	5 684	-182	-3,1%
15	966	528	6 717	6 640	-77	-1,2%
16	1 346	757	9 209	9 315	106	1,1%
17	1 121	1 246	9 467	9 530	63	0,7%
18	1 535	695	9 767	10 137	370	3,8%
19	1 993	1 026	13 043	13 518	475	3,6%
Totaal	14 490	8 638	101 678	101 678	0	0,0%

* Noten: ¹ - Gewicht van cellen in huizen van bewaring: 1,2

² - Exploitatiesubsidies exclusief projectsubsidies

³ - Bedrag per cliënt extramurale reclassering : f. 5 300,75

- Bedrag per cel (intramurale reclassering): f. 2 879,10

Bron: IOO op basis van gegevens van de Directie Jeugdbescherming en Reclassering van het Ministerie van Justitie

De tweede en de derde kolom van bovenstaande tabel 6.2 geven de geselecteerde prestatie-indicatoren: aantal cliënten en (gewogen) aantal cellen. De feitelijk verstrekte subsidies in 1991 staan in de vierde kolom, naast de berekende subsidies in kolom 5. De statistisch bepaalde subsidiebedragen zijn 5.300 gulden per cliënt en 2.879 gulden per (gewogen) cel. In de kolommen rechts daarnaast staan de herverdeeeffecten van de doorgerekende bekostigingsvariant ten opzichte van de feitelijk verstrekte subsidies in 1991. Deze effecten zijn zowel in geldbedragen (zesde kolom) als in procenten (zevende kolom) gegeven.

Tabel 6.2 laat vooral in arrondissementen met een relatief kleine 'productie' negatieve herverdeeffecten zien. In de Appendix is nagegaan welke oorzaken voor de herverdeeffecten kunnen worden aangewezen.

Daartoe is eerst de berekening die aan tabel 6.2 ten grondslag ligt opnieuw uitgevoerd, maar nu met de uitgaven exclusief huisvestingskosten en met de huisvesting samenhangende materiële kosten, exclusief kosten van de arrondissementsbureaus en tevens exclusief de naar regio gedifferentieerde reis- en verblijfskosten. Die subvariant (A.1) geeft iets kleinere herverdeeffecten te zien dan variant 1.

Vervolgens is een tweede subvariant doorgerekend waarin de bekostiging een vaste voet heeft, terwijl tevens wordt gerekend met afzonderlijke variabelen voor aantallen cellen in huizen van bewaring respectievelijk gevangenissen. In deze subvariant zijn de verschillen met de feitelijk verstrekte subsidies aanzienlijk kleiner dan in de variant 1. Ook zijn de positieve en negatieve herverdeeffecten gelijkmatiger over de naar omvang van de (in tijd gemeten) 'productie' gespreid.

6.5 Besluit

De huidige bekostigingssystematiek van de reclassering is reeds in belangrijke mate op prestaties georiënteerd. De in deze bijlage doorgerekende variant en subvarianten geven een indicatie van de aanzienlijke vereenvoudiging die op dit terrein mogelijk is zonder dat grote herverdeeffecten optreden.

Appendix

Tabel A.1.: *Herverdeeeffecten van subvariant A.1: bekostiging exclusief huisvestingskosten, kosten arrondissementsbureau, reis- en verblijfskosten, op basis van aantallen cliënten (extramurale reclassering) en aantallen cellen (intramurale reclassering) ten opzichte van de feitelijk verstrekte subsidies, per arrondissement, 1991*

	cliënten extramur. reclass.	cellen intramur. reclass. ¹	feitel. expl.- subsidie ² (x f. 1 000)	expl.- subsidie ³ var. 2 (x f. 1 000)	absolute mutatie (x f. 1 000)	pro- centuele mutatie
1	311	36	1 645	1 545	-99	-6,0%
2	362	18	1 728	1 726	-2	-0,1%
3	500	54	2 504	2 473	-32	-1,3%
4	474	168	2 746	2 699	-47	-1,7%
5	483	192	2 810	2 815	5	0,2%
6	595	60	3 053	2 929	-124	-4,0%
7	535	439	3 614	3 806	192	5,3%
8	664	120	3 595	3 431	-165	-4,6%
9	483	571	3 653	3 966	313	8,6%
10	638	408	4 040	4 187	146	3,6%
11	604	519	4 529	4 369	-160	-3,5%
12	897	298	4 914	5 047	132	2,7%
13	457	1 070	5 330	5 364	35	0,7%
14	837	433	4 954	5 182	228	4,6%
15	966	528	6 065	6 065	0	0,0%
16	1 346	757	8 456	8 518	61	0,7%
17	1 121	1 246	8 897	8 967	70	0,8%
18	1 535	695	8 619	9 200	582	6,8%
19	1 993	1 026	12 023	12 322	299	2,5%
Totaal	14 490	8 638	93 175	93 175	0	0,0%

* Noten: ¹ - Gewicht van cellen in Huizen van Bewaring: 1,2

² - Exploitatiesubsidies exclusief subsidies projecten, huisvesting, arrondissementsbureau en reis- en verblijf

³ - Bedrag per cliënt extramurale reclassering : 4.764,30 gulden

- Bedrag per cel (intramurale reclassering): 3.022,50 gulden

Bron: IOO op basis van gegevens van de Directie Jeugdbescherming en Reclassering van het Ministerie van Justitie

Tabel A.2 *Herverdeeleffecten van subvariant A.2: bekostiging op basis van aantallen cliënten (extramurale reclassering) en aantallen cellen in huizen van bewaring resp. gevangenen, met een vaste voet, ten opzichte van de feitelijk verstrekte subsidies, per arrondissement, 1991*

arrondis- sements- nummer	cliënten extramur. reclass.	cellen in huizen van bew.	cellen in gevan- genissen	feitel. expl.- subsidie ² (x f. 1 000)	expl.- subsidie ² var. 2 (x f. 1 000)	absolute mutatie (x f. 1 000)	pro- centuele mutatie
1	311	30	0	1 986	1 950	-36	-1,8%
2	362	15	0	2 034	2 154	120	5,9%
3	500	45	0	2 976	2 944	-32	-1,1%
4	474	60	96	3 130	3 135	5	0,2%
5	483	112	58	3 234	3 246	12	0,4%
6	595	50	0	3 473	3 435	-38	-1,1%
7	664	100	0	4 060	3 947	-113	-2,8%
8	535	156	252	4 058	4 200	142	3,5%
9	483	309	200	4 123	4 302	179	4,3%
10	638	340	0	4 531	4 615	84	1,9%
11	604	192	289	5 064	4 769	-295	-5,8%
12	897	248	0	5 412	5 603	191	3,5%
13	837	361	0	5 866	5 680	-186	-3,2%
14	457	194	837	5 514	5 588	74	1,3%
15	966	323	140	6 717	6 593	-124	-1,8%
16	1 346	601	36	9 209	9 123	-86	-0,9%
17	1 535	464	138	9 767	9 900	133	1,4%
18	1 121	586	543	9 467	9 380	-87	-0,9%
19	1 993	855	0	13 043	13 100	57	0,4%
Totaal	14 490	5 011	2 589	101 678	101 714	36	0,0%

* Noten: ¹ Exploitatiesubsidies exclusief projectsubsidies

² - Vaste voet: 295.435,40 gulden

- Bedrag per cliënt extramurale reclassering: 4.997,60 gulden

- Bedrag per cel in huizen van bewaring: 3.327 gulden

- Bedrag per cel in gevangenen: 2.832 gulden

Bron: IOO op basis van gegevens van de Directie Jeugdbescherming en Reclassering van het Ministerie van Justitie

Noten

1. Ministerie van Justitie (1993), De reclassering in breder perspectief, Samenvatting en beslisapunten, Den Haag, blz. 2.
2. Ministerie van Justitie, 1993, De reclassering in breder perspectief, blauwdruk, Den Haag, blz. 9-10.
3. Ministerie van Justitie, Project vernieuwing Reclassering (1993), Normering, Budgettering en Administratieve Organisatie (Rapportage Werkgroep II), Den Haag, blz. 7.
4. Wellicht zullen de hofressortbureaus in de nieuwe opzet afzonderlijke contracten met de afzonderlijke 'units' afsluiten. Er is nog geen besluit tot het één of het ander genomen.

7 Subsidieregeling voogdij en gezinsvoogdij

7.1 Inleiding

Doel van de voogdij en gezinsvoogdij is te voorzien in de huisvesting, verzorging en begeleiding van jeugdigen en gezinnen die vallen onder de voogdij of gezinsvoogdij. De doelgroep van de voogdij respectievelijk gezinsvoogdij bestaat uit jeugdigen van wie de ouders uit de ouderlijke macht zijn ontzet of ontheven, of van wie de ouders ontbreken, respectievelijk uit jeugdigen die onder toezicht van een gezinsvoogd zijn gesteld, maar waarvan de ouderlijke macht nog bij de ouders berust.

In het navolgende wordt een variant voor de bekostiging van (gezins)voogdij-instellingen doorgerekend. Deze gaat uit van een vast normbedrag per pupil voor personeels- en apparaatskosten. In de berekening is alleen de subsidie voor personeels- en apparaatskosten die door het Ministerie van Justitie wordt verstrekt meegenomen.

De notitie is als volgt ingedeeld. In de volgende paragraaf worden de ten behoeve van de berekeningen gebruikte gegevens en gevolgde werkwijze besproken. In paragraaf 7.3 wordt een beschrijving gegeven van het veld. Paragraaf 7.4 gaat vervolgens in op de bekostigingswijze, zoals die in de variant wordt voorgesteld en de financiële consequenties daarvan voor de instellingen. Ten slotte volgt in paragraaf 7.5 een beknopte samenvatting van de resultaten.

7.2 Gegevens

Ten behoeve van het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens van het Ministerie van Justitie uit de jaarrekeningen van 46 instellingen in het jaar 1991. Gekozen is voor 1991, omdat voor dat jaar van vrijwel alle instellingen definitieve gegevens beschikbaar zijn. Voor twee instellingen is met voorlopige cijfers gewerkt. De gebruikte gegevens betreffen de subsidie van het Ministerie van Justitie voor personeels- en apparaatskosten, de werkelijke personeels- en apparaatskosten, het aantal pupillen per 1 oktober 1990 (de teldatum voor het voorlopige budget over 1991) en het gemiddeld aantal pupillen over 1991 (ter vaststelling van het definitieve budget). Van één instelling waren over 1991 (nog) geen kostengegevens be-

schikbaar. Een andere instelling kreeg in 1991 een opslag van 10 procent op zijn subsidiebedragen, omdat deze verantwoording had over alleenstaande minderjarige asielzoekers. In subvariant één is zonder de uitzonderingspositie van deze instelling gerekend. In subvariant twee, waar met werkelijke subsidiebedragen wordt gewerkt, heeft deze instelling zijn opslag behouden.

7.3 Beschrijving van het veld

In 1991 bestonden 46 instellingen voor (gezins)voogdij. De gemiddelde bezetting over 1991 liep sterk uiteen. De kleinste instelling had een gemiddelde bezetting van slechts 5,5 pupillen, de grootste van 1.365. Deze spreiding is een gevolg van denominatie en van het feit dat instellingen in het verleden nauwelijks tot een vergroting van schaal aangemoedigd werden.

De instellingen hadden op 1 oktober (de teldatum voor de vaststelling van de subsidie) 20.215 pupillen onder hun hoede. Het gemiddelde aantal over 1991 (de gerealiseerde bezetting waarop de definitieve afrekening gebaseerd is) bedroeg 20.517 en lag daarmee ongeveer 1,5 procent hoger. De gemiddeld gerealiseerde bezetting bedroeg ongeveer 446 pupillen. Kleine instellingen waren relatief oververtegenwoordigd. Van de 46 instellingen hadden 21 een gerealiseerde bezetting van minder dan 400 pupillen, terwijl slechts twee instellingen meer dan 1.000 pupillen onder hun hoede hadden. Het aantal pupillen in een instelling kan overigens in een aantal jaren grote veranderingen ondergaan.

De door Justitie verstrekte subsidie voor personeels- en apparaatskosten bedroeg in 1991 bijna 83 miljoen gulden, inclusief de opslag voor de instelling met alleenstaande minderjarige asielzoekers en voor jeugdreclassering. Daarnaast werd op projectbasis 887.925 gulden subsidie gegeven in verband met de overdracht van de financiële en administratieve taken van de bureaus kinderrecht. Aangezien dit in 1992 structureel aan het budget is toegevoegd, kan dit bij het budget voor personeels- en apparaatskosten worden gerekend. Hiermee kwam het totale budget van de 46 instellingen voor personeels- en apparaatskosten op ongeveer 83,9 miljoen gulden. Dit is per instelling gemiddeld ruim 1,8 miljoen gulden.

De werkelijke personeels- en apparaatskosten (voor 45 instellingen) bedroegen ongeveer 80 miljoen gulden en kwamen daarmee gemiddeld op bijna 1,8 miljoen gulden per instelling. Deze kosten kunnen in de loop van de tijd sterk variëren doordat kosten voor bijvoorbeeld groot onderhoud ten laste kunnen worden gebracht van de (over meerdere jaren op te bouwen) egaliseringsreserve. Tussen de instellingen verschilden de werkelijke personeels- en apparaatskosten dan ook sterk, namelijk van ongeveer 3.400 gulden tot ruim 5.600 gulden per pupil, met een gemiddelde van ongeveer 4.040 gulden. De netto toevoeging aan de egaliseringsre-

ves van deze 45 instellingen, het verschil tussen de werkelijke subsidie en de werkelijke kosten, bedroeg ruim 1 miljoen gulden.

Een overzicht van het veld is gegeven in tabel 7.1.

Tabel 7.1: Overzicht (gezins)voogdij-instellingen, 1991

nummer instelling	pupillen per 1-10-1990	gemiddeld aantal pupillen 1991	gemiddeld/ 1-10-1990
1	7	5,5	78,57%
2	33	32	96,97%
3	42	40,5	96,43%
4	47	68,5	145,74%
5	108	126	116,67%
6	150	148	98,67%
7	163	193	118,40%
8	174	172	98,85%
9	185	167,5	90,54%
10	192	184	95,83%
11	199	183,5	92,21%
12	275	313	113,82%
13	291	290	99,66%
14	295	349,5	118,47%
15	301	296	98,34%
16	301	306	101,66%
17	301	321,5	106,81%
18	322	317,5	98,60%
19	381	380	99,74%
20	383	393	102,61%
21	392	407	103,83%
22	401	402	100,25%
23	418	431	103,11%
24	427	451	105,62%
25	456	485,5	106,47%
26	472	390,5	82,73%
27	473	468	98,94%
28	473	494	104,44%
29	503	511,5	101,69%
30	505	496	98,22%
31	515	534	103,69%
32	533	552	103,56%
33	538	510,5	94,89%
34	539	585,5	108,63%
35	612	617,5	100,90%
36	620	612	98,71%
37	629	611	97,14%
38	658	651,5	99,01%
39	673	701,5	104,23%
40	681	787,5	115,64%
41	697	697,5	100,07%
42	702	686,5	97,79%
43	779	822	105,52%
44	978	920,5	94,12%
45	1041	1039	99,81%
46	1350	1365	101,11%

* Dit is het gerealiseerde aantal pupillen, het gemiddelde over 1991, gedeeld door het aantal waarvan bij de toekenning van de subsidie wordt uitgegaan, namelijk het aantal per 1-10-1990.

Bron: IOO/Justitie

7.4 Bekostigingsvarianten

Voor de bekostiging van de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen is door de Heroverwegingswerkgroep een variant aangedragen waarbij de instellingen een totaalbedrag per pupil krijgen ter bestrijding van hun personele en apparaatskosten. Hierbij wordt geen rekening meer gehouden met verschillen in capaciteit. Twee subvarianten zijn doorgerekend. In de eerste subvariant wordt een gewogen gemiddeld normbedrag voor personeels- en apparaatskosten berekend. Verondersteld is dat de aparte regeling voor de overdracht van de taken van de bureaus kinderrecht blijft bestaan. In de tweede subvariant zijn de bedragen voor deze taken wel in het normbedrag geïntegreerd.

Voor het in de eerste subvariant berekende gewogen gemiddeld normbedrag per pupil zijn de budgetten die de instellingen ontvingen op basis van de in 1991 gehanteerde normbedragen en het aantal pupillen per 1 oktober 1990 opgeteld en op elkaar gedeeld. Dit resulteert in een normbedrag van 4.075,10 gulden. Dit bedrag is niet meer afhankelijk van het aantal pupillen dat een instelling onder zijn hoede heeft en komt in de plaats van de vier gestaffelde normbedragen. Deze subvariant is identiek aan de in 1994 ingevoerde bekostigingssystematiek. Een overzicht van de effecten van deze subvariant is gegeven in tabel 7.2.

In de tweede subvariant is ook een gewogen gemiddeld normbedrag per pupil berekend, maar nu inclusief de bedragen die gemoeid zijn met de overdracht van taken van de bureaus kinderrechter. In deze subvariant is gewerkt met door Justitie uitgekeerde bedragen, na toepassing van de 10 procent regeling. Indien de 10 procent regeling op een instelling is toegepast, is gerekend met het gerealiseerd aantal pupillen, in de overige gevallen met het aantal pupillen per 1 oktober 1990. De nieuwe budgetten zijn gecorrigeerd voor toepassing van de 10 procent regeling. Aangezien instellingen slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden binnen deze regeling, maar in deze subvariant het normbedrag wel over de volledig gerealiseerde bezetting zouden krijgen, zouden instellingen waarop deze regeling is toegepast er in deze subvariant onevenredig op vooruit of op achteruit gaan. Door deze correctie is deze subvariant per saldo niet meer budgettair neutraal. Het normbedrag bedraagt in deze subvariant 4.110,87 gulden. Deze subvariant is identiek aan de in 1995 in te voeren bekostigingssystematiek. Een overzicht van de effecten van deze subvariant is gegeven in tabel 7.3.

Tabel 7.3: *Herverdeeleffecten van subvariant 2 (bedragen in guldens)*

nummer tuele instelling	aantal pupillen	budget 1991	nieuw budget	absolute mutatie	procenten- mutatie
1	7	29061	28776	-285	-0,98%
2	33	137184	135659	-1525	-1,11%
3	42	172116	172657	541	0,31%
4	68,5	264905	262292	-2613	-0,99%
5	126	479385	473573	-5812	-1,21%
6	150	622350	616630	-5720	-0,92%
7	174	719652	715291	-4361	-0,61%
8	185	767880	760511	-7369	-0,96%
9	192	796341	789287	-7054	-0,89%
10	193	733759	726388	-7371	-1,00%
11	199	824727	818063	-6664	-0,81%
12	291	1204518	1196263	-8255	-0,69%
13	301	1247673	1237372	-10301	-0,83%
14	301	1248873	1237372	-11501	-0,92%
15	301	1249323	1237372	-11951	-0,96%
16	313	1181913	1173655	-8258	-0,70%
17	322	1336131	1323700	-12431	-0,93%
18	349,5	1326455	1315474	-10981	-0,83%
19	381	1575438	1566241	-9197	-0,58%
20	383	1588509	1574463	-14046	-0,88%
21	390,5	1815129	1799335	-15794	-0,87%
22	392	1626291	1611461	-14830	-0,91%
23	401	1658898	1648459	-10439	-0,63%
24	418	1733889	1718344	-15545	-0,90%
25	427	1767546	1755341	-12205	-0,69%
26	456	1887663	1874557	-13106	-0,69%
27	473	1956579	1944441	-12138	-0,62%
28	473	1958754	1944441	-14313	-0,73%
29	503	2084994	2067767	-17227	-0,83%
30	505	2090115	2075989	-14126	-0,68%
31	515	2134020	2117098	-16922	-0,79%
32	533	2207184	2191094	-16090	-0,73%
33	538	2220374	2211648	-8726	-0,39%
34	539	2224797	2215759	-9038	-0,41%
35	612	2538951	2515852	-23099	-0,91%
36	620	2568060	2548739	-19321	-0,75%
37	629	2606742	2585737	-21005	-0,81%
38	658	2720259	2704952	-15307	-0,56%
39	673	2785104	2766615	-18489	-0,66%
40	697	2886831	2865276	-21555	-0,75%
41	702	2908188	2885831	-22357	-0,77%
42	779	3217326	3202367	-14959	-0,46%
43	787,5	3243741	3253090	9358	0,29%
44	978	3984570	4020431	35861	0,90%
45	1041	4218315	4279415	61100	1,45%
46	1350	5319450	5549674	230224	4,33%
Totaal	20402	83869963	83714761	-155202	-0,19%
Normbedrag/pupil		4110,87			
Pupillen/instelling		443,52			

* Door correctie van de 10 procent regeling komt het totale nieuwe budget lager uit dan het werkelijke budget.

Bron: IOO/Justitie

Tabel 7.2: *Herverdeeleffecten van subvariant 1 (bedragen in guldens)*

nummer ele instelling	pupillen per 1-10-1990	budget 1991	nieuw budget	absolute mutaties	procentu- mutaties
1	7	28686	28526	-160	-0,56%
2	33	135234	134478	-756	-0,56%
3	42	172116	171154	-962	-0,56%
4	47	192606	191530	-1076	-0,56%
5	108	442584	440111	-2473	-0,56%
6	150	614700	611265	-3435	-0,56%
7	163	667974	664242	-3732	-0,56%
8	174	713052	709068	-3984	-0,56%
9	185	758130	753894	-4236	-0,56%
10	192	786816	782420	-4396	-0,56%
11	199	815502	810945	-4557	-0,56%
12	275	1126950	1120653	-6297	-0,56%
13	291	1192518	1185855	-6663	-0,56%
14	295	1208910	1202155	-6755	-0,56%
15	301	1233498	1226606	-6892	-0,56%
16	301	1233498	1226606	-6892	-0,56%
17	301	1233498	1226606	-6892	-0,56%
18	322	1319556	1312183	-7373	-0,56%
19	381	1561338	1552614	-8724	-0,56%
20	383	1569534	1560764	-8770	-0,56%
21	392	1606416	1597440	-8976	-0,56%
22	401	1643298	1634116	-9182	-0,56%
23	418	1712964	1703393	-9571	-0,56%
24	427	1749846	1740069	-9777	-0,56%
25	456	1868688	1858247	-10441	-0,56%
26	472	1934256	1923448	-10808	-0,56%
27	473	1938354	1927523	-10831	-0,56%
28	473	1938354	1927523	-10831	-0,56%
29	503	2061294	2049777	-11518	-0,56%
30	505	2069490	2057927	-11563	-0,56%
31	515	2110470	2098678	-11792	-0,56%
32	533	2184234	2172030	-12204	-0,56%
33	538	2204724	2192405	-12319	-0,56%
34	539	2208822	2196480	-12342	-0,56%
35	612	2507976	2493963	-14013	-0,56%
36	620	2540760	2526564	-14197	-0,56%
37	629	2577642	2563239	-14403	-0,56%
38	658	2696484	2681417	-15067	-0,56%
39	673	2757954	2742544	-15410	-0,56%
40	681	2790738	2775145	-15593	-0,56%
41	697	2856306	2840346	-15960	-0,56%
42	702	2876388	2860722	-15666	-0,54%
43	779	3176226	3174505	-1721	-0,05%
44	978	3935220	3985450	50230	1,28%
45	1041	4167690	4242182	74492	1,79%
46	1350	5256900	5501388	244488	4,65%
Totaal	20215	82378194	82378194	0	0,00%
Normbedrag/pupil		4075,10			
Pupillen/instelling		439			

Bron: IOO/Justitie

7.5 Besluit

In de eerste subvariant zijn de herverdeeffecten over het algemeen beperkt van omvang. Door het verdwijnen van de staffel uit de normbedragen gaan de kleinere instellingen erop achteruit, terwijl de grotere erop vooruit gaan. Aangezien het berekende normbedrag lager is dan het normbedrag volgens de in 1991 vigerende systematiek voor instellingen met minder dan 700 pupillen, gaan al deze instellingen er in budget op achteruit. Ook instellingen die iets meer dan 700 pupillen hebben gaan er op achteruit. Slechts bij de drie grootste instellingen resulteert toepassing van deze subvariant in positieve herverdeeffecten.

Bij de tweede subvariant is hetzelfde beeld te zien als bij de eerste: een herverdeling van kleinere naar grote instellingen. De subsidie voor de overdracht van de financiële en administratieve taken van de bureaus kinderrechter zijn in deze subvariant geïntegreerd in de totale subsidie. Doordat het relatieve aantal onder toezicht gestelden (het aantal waarop de extra subsidie was gebaseerd) per instelling verschilt, zijn de herverdeeffecten minder uniform dan in de eerste subvariant. Oorspronkelijk kregen de instellingen een vast bedrag per onder toezicht gestelde, naast het reguliere budget. In deze subvariant is het aantal onder toezicht gestelden echter niet meer van invloed op extra bedragen. Alleen het totale aantal pupillen is van belang voor de te ontvangen subsidie.