

Het Goede Doel

In 1990 gaf het Rijk f 46,9 miljard aan subsidies uit, bijna 27% van de totale rijksuitgaven¹. Met dit bedrag is veel goeds gedaan. Er was f 9,1 miljard voor een goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden en voor het bevorderen van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu. Er was f 3,7 miljard voor het openbaar vervoer. Er was f 600 miljoen voor het verbeteren van de concurrentiepositie van de landbouw en de inkomenspositie van de boeren. Er was f 200 miljoen om een zo breed mogelijk publiek te laten genieten van een kwalitatief hoogwaardig aanbod van podiumkunsten. Er was ook geld voor de ruimtevaart, de scheepsbouw, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, de jeugdbescherming en de reclassering. Ook de asielzoekers, de WSW-ers, de studenten, de bejaarden, de achtergebleven regio's en de stadsvernieuwingsgebieden werden niet vergeten. Zo telde de Rijksbegroting 725 subsidieregelingen, stuk voor stuk gericht op Goede Doelen.

Er kunnen vele goede redenen zijn voor de overheid om de producenten of consumenten van bepaalde goederen of diensten te subsidiëren. De werking van de markt leidt immers lang niet altijd tot uitkomsten die maatschappelijk gezien optimaal zijn. Maar in hun drang om Goede Doelen te verwezenlijken vergeten politici wel eens dat er eveneens veel redenen zijn waarom de overheid zeer voorzichtig met het instrument subsidie moet omspringen. Ook het politieke proces biedt geen garantie dat de uitkomst strookt met wat maatschappelijk het meest gewenst wordt geacht.

Dat blijkt wel uit de beruchte 'subsidiebijbel' van het Ministerie van Financiën². Dit ambtelijke rapport, dat onder grote druk van de Tweede Kamer is vrijgegeven, bevat de resultaten van een kritische doorlichting van 25 grote subsidieregelingen. Uit de rapportage blijkt dat de onderzochte subsidies mank gaan aan verschillende vormen van ondoelmatigheid. In sommige gevallen is de oorspronkelijke doelstelling van de subsidie geheel of gedeeltelijk achterhaald. Als voorbeelden worden genoemd de innovatiegerichte stimuleringsprogramma's, een deel van de landbouwsubsidies en verschillende regioprogramma's. In andere gevallen worden de doelstellingen niet bereikt, zoals bij de WSW en de Instir. In weer andere gevallen is zelfs geen doelstelling geformuleerd, zodat de effectiviteit van het beleid niet kan worden getoetst. Dit geldt bij voorbeeld voor de subsidies aan het openbaar vervoer. Het komt ook voor dat regelingen te ver zijn doorgesloten. Er is wel bereikt wat men beoogde, maar in een dermate grote omvang dat de vraag gerechtvaardigd is of dat ooit in de bedoeling heeft gelegen. Dit geldt bij voorbeeld voor de rechtsbijstand, waar zich als gevolg van de regeling een nieuwe zelfstandige beroepsgroep heeft ontwikkeld (de sociale advocatuur). In andere gevallen blijkt dat de subsidie, behalve bij de eigenlijke doelgroep, ook terecht komt bij een hele groep anderen, die niet tot de doelgroep behoren. Een duidelijk voorbeeld vormen de objectsubsidies in de volkshuisvesting. Van de f 7,2 miljard die met deze subsidie gemoeid is komt f 2,5 miljard terecht bij huishoudens met een inkomen boven modaal, die niet tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid behoren.

Subsidies veranderen het gedrag van de gesubsidieerden, dat is althans de bedoeling. Maar vaak wordt eraan voorbijgegaan dat onder invloed van de subsidie ook het gedrag van andere betrokkenen verandert, waardoor het effect van de subsidie ongedaan wordt gemaakt of de subsidie zelfs averechts uitwerkt. Bekende voorbeelden uit het verleden zijn de individuele steunverlening aan bedrijven in nood en de subsidies in het kader van het Europese landbouwbeleid. Recenter bleek dat subsidies op de aanschaf van windmolens ertoe leidden dat de fabrikanen zich stortten op de fabricage van windmolens met een te groot vermogen, waarvan de rotorbladen bij hoge windsnelheden afbraken. Op die manier is veel subsidiegeld uitgegeven zonder dat de beoogde serieproductie van windmolens tot stand kwam. Naast de micro-economische problemen van afzonderlijke regelingen gelden macro-economische bezwaren. Subsidies moeten gefinancierd worden en die financiering is op zich zelf niet economisch neutraal. Subsidies vergroten het financieringsstekort of verhogen de collectieve-lastendruk. De nadelen daarvan moeten bij de keuze voor het instrument subsidie in de afweging worden betrokken. Een bezwaar in geval van inkomensafhankelijke subsidies is dat de marginale-lastendruk stijgt. Bij een cumulatie van regelingen kan deze zelfs boven de 100% komen. Dat vormt geen stimulans voor het leveren van een extra arbeidsinspanning of voor de toetreding van niet-actieven tot de arbeidsmarkt.

Ten slotte kunnen subsidies bestuurlijke en budgettaire problemen opleveren. Vooral subsidieregelingen met een 'open einde' vergroten de budgettaire onzekerheid en verminderen de beheersbaarheid van de begroting. Vaak mondt de wens om het goede doel te verwezenlijken, de juiste doelgroep te bereiken, aan de verschillende belangen recht te doen, ongewenste effecten te voorkomen en de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te garanderen, uit in regelingen die in de praktijk haast niet uitvoerbaar zijn. De ondoorzichtigheid vermindert ook de controleerbaarheid van het beleidsproces. Waar dat toe kan leiden hebben de RSV- en de ABP-affaire laten zien.

Gegeven de vele gevaren die aan het inzetten van het instrument subsidie kleven, is het noodzakelijk dat subsidieregelingen aan een voortdurende kritische toetsing worden onderworpen. De Algemene Rekenkamer heeft daar meermalen op aangedrongen. In zijn jongste jaarverslag constateert de Rekenkamer echter dat van 31 onderzochte grote subsidieregelingen met een totaal financieel belang van f 21,8 miljard, er 16 na 1986 niet meer op behoorlijke wijze zijn geëvalueerd. Het gaat daarbij om een bedrag van f 11 miljard. Het subsidierapport van het Ministerie van Financiën bevestigt dat verder uitstel van een grondige evaluatie van de talrijke subsidieregelingen in ons land niet langer aanvaardbaar is. Voor het Goede Doel worden kostbare gelden verspild.

L. van der Geest

1. R.C.P. Hartings en G.W.J.M. Linssen, Subsidies: voortdurende afweging blijft nodig, *Beleidsanalyse*, nr. 90-3.

2. *Subsidies: een analyse van de actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid*, Ministerie van Financiën, december 1990.