



Output-subsidie: theorie en praktijk

DRS. P.R. HEIJ

Inleiding

Output-subsidiëring is één van de mogelijkheden voor de overheid om gesubsidieerde instellingen te stimuleren meer marktconform te werken. Hiermee heeft de overheid in beginsel een instrument in handen om de overheidsuitgaven beter beheersbaar te maken, de doelmatigheid te vergroten en haar bemoeienis met activiteiten van private instellingen te verminderen. Evenals aan andere instrumenten die daartoe ten dienste staan, zoals bij voorbeeld het doorvoeren van zelfbeheer, zitten aan de output-subsidiëring diverse haken en ogen.

Enkele maanden geleden is gerapporteerd over een onderzoek dat in het kader van de derde ronde van de heroverwegingsprocedure is ingesteld naar subsidieregelingen als instrumenten van beleid 1). Evenals in een rapport van de inmiddels opgeheven interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse uit 1976 2) wordt in het heroverwegingsrapport gewezen op het mogelijke belang van output-subsidiëring. In het navolgende wordt allereerst nagegaan op welke wijze de heroverwegingswerkgroep tegen de output-subsidiëring aankijkt en welke aanbevelingen zij doet. Vervolgens zullen aan de hand van een praktijkvoorbeeld de aanbevelingen van de werkgroep worden getoetst. Dat leidt ten slotte tot de formulering van een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om output-subsidiëring met succes toe te passen.

De vormgeving van het instrument subsidie

De heroverwegingswerkgroep Subsidie-regelingen en -voorwaarden was belast met de taak een zo beperkt mogelijk aantal concrete en handzame voorwaarden en vuistregels te ontwikkelen voor de vormgeving van het instrument subsidie en deze te toetsen op hun operationaliteit aan een beperkt aantal subsidieregelingen van verschillende departementen. Op het rapport van deze heroverwegingswerkgroep wordt kort ingegaan 3).

De heroverwegingswerkgroep heeft getracht een relatie te leggen tussen normatieve uitspraken over de gewenste subsidievormen op grond van een micro-economische analyse en het beleid dat ten grondslag ligt aan het gebruik van het instrument subsidie. Hiertoe heeft de werkgroep vragenlijsten opgesteld met behulp waarvan

een aantal concrete subsidieregelingen is doorgelicht. Op grond van deze doorlichting is een aantal aanbevelingen geformuleerd.

De beschouwingen die de heroverwegingswerkgroep in haar rapport wijdt aan de output-subsidiëring worden voorafgegaan door een analyse van financiële prikkels die van overheidsoptreden zouden kunnen uitgaan. Een essentiële veronderstelling bij het doorvoeren van output-subsidiëring is dat deze subsidievorm de subsidie-ontvanger prikkelt om zo kostenbewust mogelijk zijn activiteiten te ontplooiën. De heroverwegingswerkgroep noemt ook andere vormen van financiële prikkels. Deze kunnen aanhaken bij:

- de subsidiegrondslag;
- de aanwezigheid van concurrentie tussen de gesubsidieerde instellingen;
- de aanwezigheid van externe prikkels;
- de samenloop met andere subsidieregelingen 4).

Output-subsidiëring in theorie

Vanwege het belang dat de heroverwegingswerkgroep hecht aan output-subsidiëring, besteedt zij daar aandacht aan in een apart hoofdstuk. Een dergelijke subsidievorm is in beginsel bedoeld om de gesubsidieerde te prikkelen tot kostenbewust gedrag zonder grote detailbemoeienis door de subsidiegever. Niet langer behoeft de subsidiegever zich bezig te houden met de organisatie van het productieproces of de inzet van de productiefactoren. De gesubsidieerde instelling moet namelijk zelf zien rond te komen met de inkomsten op grond van het normbedrag per eenheid produkt. Wanneer de betreffende instelling hierdoor wordt geconfronteerd met een financieel tekort dan zal de instelling zelf maatregelen moeten nemen om dat tekort weg te werken. Ook wanneer een instelling erin slaagt door opvoering van de doelmatig-

heid geld over te houden dat vrijelijk mag worden besteed zal van deze subsidievorm een prikkelende werking uitgaan.

De werkgroep signaleert echter een aantal problemen bij het normeren van prestaties. In de eerste plaats moet bij output-subsidiëring de vraag worden beantwoord *wat er moet worden genormeerd*. Van de Kar heeft een aantal criteria genoemd waaraan de ideale prestatie-indicator zou moeten voldoen 5). De prestatie-indicator moet onder meer goed waarneembaar zijn; homogeen zijn; aansluiten bij de prikkels die het gedrag van de budgethouder bepalen; beïnvloedbaar zijn door de budgethouder, en voldoende meetbaar zijn. Het blijkt in veel gevallen niet mogelijk om per eenheid van het eindproduct te normeren. Wanneer hiervan sprake is, zou men eenheden van tussenliggende stadia van het productieproces kunnen normeren (activiteiten of eenheden van productiefactoren). De werkgroep geeft hiervan een overzicht in het onderstaande schema 6).

In het schema wordt tevens aangegeven dat het bij doelmatigheidsmeting niet alleen gaat om de relatie tussen output en input (bedrijfseconomische doelmatigheid), maar ook om de relatie tussen het directe effect van de output en de input (directe of beleidsdoelmatigheid). Bij dat laatste dient ook aan de beleidsdoelstellingen te worden gerefereerd. Beide doelmatigheidsgegevens hebben hun eigen betekenis.

Een tweede vraag is *op welke wijze er dient te worden genormeerd*. De werkgroep bespreekt verschillende vormen van normering:

- normering op basis van een vergelijking van begrotingen van verschillende instellingen op een bepaald terrein;
- normering op basis van de meest efficiënt werkende instelling;

1) Eindrapport van de interdepartementale heroverwegingswerkgroep *Subsidieregelingen en -voorwaarden*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 1984.

2) Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek, *Beleidsanalyse*, 1976, nr. 1.

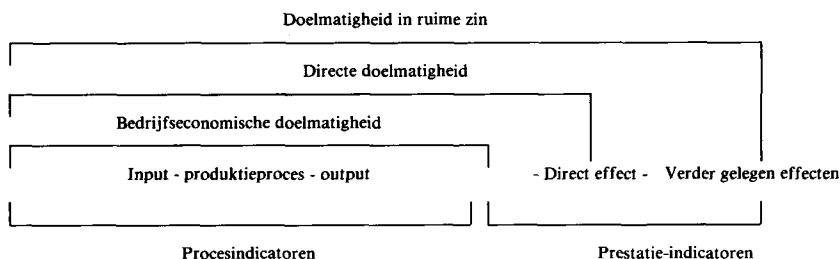
3) Eindrapport van de interdepartementale heroverwegingswerkgroep *Subsidieregelingen en -voorwaarden*, op. cit.

4) Idem, blz. 5 e.v.

5) H.M. van de Kar, Beheersen en begroten, in: D.J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer, Kluwer, 1981.

6) Eindrapport van de interdepartementale heroverwegingswerkgroep *subsidieregelingen en -voorwaarden*, op. cit., blz. 26.

Schema. Maatstaven voor de waardering van prestaties



- normering op basis van een gemiddelde;
- normering door middel van onderhandelingen.

Gewezen wordt op het gevaar van een te grote detaillering van de normering, hetgeen zowel voor de subsidiegever als de subsidie-ontvanger de doelmatigheids-winst teniet kan doen. Dat het genormeerde bedrag per eenheid over verscheidene jaren stabiel moet blijven wordt essentieel geacht. Na verloop van tijd zou een evaluatie-onderzoek kunnen uitwijzen of de normen al dan niet moeten worden aangepast.

Ten slotte stelt de werkgroep zich de vraag welke eisen er moeten worden gesteld met betrekking tot *overschotten en tekorten* in de exploitatie van de gesubsidieerde instelling. Subsidieën op basis van normen kan er toe leiden dat er bij gesubsidieerden tekorten of overschotten ontstaan. Wanneer er een tekort is of dreigt te ontstaan wordt de instelling geprikkeld doelmatiger te werken. De subsidiegever moet zich dus terughoudend opstellen. Is er sprake van een overschot dan gaat de prikkel verloren wanneer dit overschot moet worden teruggegeven. De prikkel tot doelmatigheid blijft alleen werken wanneer instellingen overschotten of een deel daarvan mogen behouden. De werkgroep acht het wel noodzakelijk dat de subsidiegever op de hoogte wordt gebracht van de overschotten. Evaluatie-onderzoek moet na enige tijd duidelijk maken of de normering moet worden aangepast.

De werkgroep signaleert een aantal risico's bij het invoeren van subsidiëring op basis van prestaties. Wanneer geen goed inzicht bestaat in de kosten van de productie is het gevaar groot dat de overheid te veel subsidieert doordat aansluiting wordt gezocht bij inefficiënt werkende instellingen. Een ander gevaar dat wordt gesignaleerd is dat doelmatig werkende instellingen hun overschotten besteden om de kwaliteit van het produkt op te voeren hetgeen weer kan leiden tot verhoging van de normvergoeding, ook voor de minder doelmatig werkende instellingen. De werkgroep wijst echter niet op het gevaar dat de overheid de normstelling afstemt op de doelmatig werkende instellingen en elk overschot dat daar ontstaat afroemt door de normen bij te stellen.

Output-subsidiëring in de praktijk

Een voorbeeld van de omzetting van een input-subsidie naar een output-subsidie is de inwerkingtreding van de *Tijdelijke rijkssubsidieregeling vormingswerk in internaatverband*. Deze subsidieregeling is onlangs geëvalueerd (7). Het internaatvormingswerk biedt als onderdeel van de volwasseneneducatie groepen en personen meerdaagse cursussen aan waarin de deelnemers worden geconfronteerd met nieuwe kennis, ideeën, inzichten, ervaringen en elkaar. De deelname aan een cursus is gekoppeld aan een gezamenlijk verblijf en overnachting in dezelfde accommodatie.

Het internaatvormingswerk wordt grotendeels door het Ministerie van WVC bekostigd. Het rijk subsidieerde tot 1982 de 45 vormingsinternaten in de vorm van een input-subsidie, dat wil zeggen een procentuele bijdrage (70%) in de subsidiabele exploitatiekosten van een internaat. Deze kosten moesten door de minister worden goedgekeurd. Daartoe behoorden de vormingsinternaten een begroting in te dienen. Eigen inkomsten van de internaten uit bij voorbeeld verhuur van accommodatie werden op de exploitatietekorten in mindering gebracht. Duidelijk is dat deze aftrek de internaten niet prikkelde om de eigen inkomsten te verhogen.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

In 1982 is de exploitatiesubsidie losgelaten en vervangen door een activiteitensubsidie. De keuze van het rijk voor deze subsidievorm is gevoed door de overweging dat een activiteitensubsidie tot een grotere beheersbaarheid van dit werk door de rijksoverheid leidt. Het gehanteerde subsidiesysteem is in beginsel bedoeld te volstaan met een beperkt aantal normen voor subsidiëring, vooral toegespitst op de totstandkoming van de financiële tegemoetkoming per subsidie-indicator. Afgezien van globale regelgeving met betrekking tot het personeel en de accommodatie is de uitvoering van het werk niet aan door het rijk gestelde normen gebonden waardoor de internaten in principe meer ruimte wordt geboden voor een eigen financieel en inhoudelijk beleid.

Alvorens de nieuwe subsidiesystematiek werd ingevoerd is lange tijd gediscussieerd over de vraag wat er genormeerd diende te worden (de *subsidie-indicator*). Men heeft geen indicator kunnen vinden die aansloot bij het directe effect van de activiteiten van de vormingsinternaten. Daarom is gekozen voor een activiteitennorm, het zogenoemde cursistendagdeel: het deel van de cursorische activiteiten van een internaat dat aan een cursist aan een bepaalde activiteit kan worden toegekend en plaatsvindt gedurende één dagdeel (ochtend, middag of avond) en ten minste drie uren omvat. Kenmerk van het gebruik van het cursistendagdeel als subsidie-indicator is dat niet alleen de activiteit als zodanig (cursuswerk) maar ook het „bereik" van deze activiteiten (aantal cursisten) wordt gesubsidieerd. De rijkssubsidie aan een internaat wordt bepaald aan de hand van het aantal toegewezen cursistendagdelen vermenigvuldigd met een algemeen genormeerd subsidietarief.

Bij het beantwoorden van de vraag op welke wijze er dient te worden genormeerd staat de kostenstructuur van het productieproces centraal. In het *subsidietarief* zijn verschillende kostensoorten tot bepaalde bedragen verwerkt. Het gaat hierbij om de kosten van huisvesting, huishouding, organisatie en activiteiten. De kos-

tensoorten zijn gesplitst in een personele en een materiële component. Het subsidietarief is berekend door per kostensoort gemiddelden te berekenen bij de gesubsidieerde internaten in een bepaald jaar. Bij het berekenen van deze gemiddelden zijn de extremen per kostensoort buiten beschouwing gelaten. Tevens zijn uitgangspunten met betrekking tot de aantallen deelnemers en de cursusleiders bij de berekening betrokken. Het aantal te subsidiëren cursistendagdelen per internaat is opgenomen in een stelsel van plannen en programma's die het rijk opstelt. Het rijksplan, dat eenmaal in de vier jaar wordt vastgesteld, schetst de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van vormingsinternaten, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het jaarprogramma dient als een nadere concretisering van de beleidsvoornemens: rijksprioriteiten worden vertaald in het aantal te subsidiëren cursistendagdelen per categorie cursussen en het aantal cursistendagdelen per internaat. De rijksplanning en -programmering is een vervolg op de werkplannen en -programma's die door de internaten dienen te worden opgesteld.

Subsidieën op basis van een output-gerichte indicator prikkelt de gesubsidieerden de prestaties te vergroten. Een oordeel over deze subsidievorm kan niet alleen afhangen van deze prikkel, maar moet ook worden gebaseerd op andere effecten in het licht van het streven naar een verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid. In de reeds aangehaalde evaluatie zijn deze effecten geïnventariseerd. De effecten van de invoering van de nieuwe subsidievorm zijn echter beïnvloed door een omvangrijke bezuinigingsoperatie, die ertoe heeft geleid dat het rijksbudget voor de vormingsinternaten is verlaagd van f.44 mln. in 1982 tot f.33 mln. in 1983: een daling van 25%.

Concentreren we ons op de output-gerichte subsidie-indicator, het cursistendagdeel, dan moet worden geconstateerd dat met het doorvoeren van deze indicator het risico met betrekking tot de omvang van de groeps grootte bij de internaten zelf wordt gelegd. Omdat in de kostensfeer geen directe relatie bestaat met het aantal cursisten per cursus worden de internaten geprikkeld de groepen zo groot mogelijk te maken. In de praktijk blijkt echter dat de groeps grootte door de internaten in veel gevallen niet beïnvloedbaar is. Een internaat wordt dikwijls geconfronteerd met een reeds bestaande groep met een bepaalde omvang, bij voorbeeld een ondernemingsraad. De prikkel kan derhalve in veel gevallen er alleen toe leiden dat internaten zich richten op cursussen waar grote groepen op inschrijven. Het is de vraag of deze cursussen aansluiten bij de prioriteiten van het rijk. Het plannen in cursistendagdelen is voor de vormingsinternaten niet goed

7) P.R. Heij en J. Hoffland, *Subsidieën van prestaties; een evaluatie van de tijdelijke rijks-subsidieregeling vormingswerk in internaatverband*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1984.

mogelijk. Allereerst is het voor de internaten niet eenvoudig om ruim voordat de cursussen starten het aantal cursisten per cursus te schatten. Vervolgens moet erop worden gewezen dat de werkbelasting van de cursusleiders niet zozeer afhankelijk is van het aantal cursisten per cursus, maar van het aantal te verzorgen cursusedagen. Gevolg is dat de internaten naast een externe planning ook een interne planning hanteren. Dit brengt veel extra werk en dus extra kosten met zich mee. In het licht van het streven naar doelmatigheid zou de indicator cursistendagdeel beter kunnen worden vervangen door de indicator cursusedagdeel, eventueel gekoppeld aan een minimum en maximum aantal cursisten per cursus. De laatste indicator sluit beter aan bij het „productieproces” van de vormingsinternaten.

De algemene normering van het subsidietafief gaat ervan uit dat alle internaten in principe met dezelfde kosten worden geconfronteerd. Voor de meeste kostensoorten is dit *grosso modo* inderdaad het geval. Bij de materiële huisvestingskosten doen zich echter problemen voor. Deze kosten worden grotendeels bepaald door de ouderdom van het gebouw, de bouwwijze en in het verleden gemaakte beleidskeuzen. Aangezien deze factoren in het verleden zijn bepaald en nauwelijks beïnvloedbaar zijn, worden sommige internaten geconfronteerd met tekorten die ze niet elders kunnen compenseren. Ook bij de algemene normering van het aantal cursisten per cursus doen zich problemen voor. Een dergelijke normering veronderstelt dat er weinig verschillen zijn in de groeps-grootte en cursussen of dat een internaats spreiding van cursussen met verschillende groeps-grootten kan realiseren. Uit de evaluatie is gebleken dat de gemiddelde groeps-grootte bij de internaten een aanzienlijke variatie vertoont. Omdat de meeste internaten wel een zekere specialisatie in hun cursussenpakket hebben en in samenhang daarmee hun personeelsbestand hebben opgebouwd, zijn de mogelijkheden om verschuivingen aan te brengen in het cursussenpakket niet groot. Geconcludeerd kan worden dat bij het subsidiëren van de vormingsinternaten een wijziging van zowel de subsidie-indicator als de tariefstelling een voorwaarde is voor een betere aansluiting van de subsidiëring bij het productieproces en de kostenstructuur van de vormingsinternaten.

Een toetsing van de praktijk van de output-subsidiëring van vormingsinternaten aan de bedrijfseconomische doelmatigheid mag niet op zich zelf staan. Een toetsing aan de beleidsdoelmatigheid vormt voor het maken van een totaalbeoordeling een noodzakelijk complement. Het gaat hierbij om het bezien van de gevolgen van de nieuwe subsidietechniek in het licht van de beleidsdoelstellingen. In de toelichting op de rijkssubsidieregeling worden de doelstellingen van de regeling geformuleerd 8). Uit de evaluatie van de subsidieregeling komt naar voren dat de doelstellingen van de regeling tot nu toe slechts ten dele en in beperkte mate zijn bereikt. Een van de doeleinden van de regeling is het

management van de internaten aan de instellingen zelf over te laten. Uit de evaluatie blijkt dat de internaten weliswaar een eigen verhuurbeleid kunnen voeren en nieuw personeel kunnen aantrekken zonder goedkeuring van het rijk, maar ook dat zij in hun vrijheid worden beperkt door gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften die het rijk de internaten oplegt. Daar komt bij dat de internaten zijn geconfronteerd met relatief omvangrijke rijksbezuinigingen die de interne bedrijfsvoering van de internaten onder sterke druk hebben gezet. De doelstelling van de regeling dat internaten flexibeler kunnen inspelen op behoeften van (potentiële) deelnemers is niet bereikt. De flexibiliteit wordt nadelig beïnvloed door de vroegtijdige start met de opstelling van werkplannen en -programma's en met gedetailleerde voorschriften die bij de planning en programmering moeten worden nagevolgd. Doordat de internaten zich geen grote risico's met kleine cursusgroepen kunnen veroorloven, treedt er een zekere verstarring op van het cursussenpakket, hetgeen in strijd is met de rijksdoelstellingen. Wel heeft de regeling het internaatsvormingswerk beter beheersbaar gemaakt voor de overheid.

Slot

In dit artikel is bezien op welke wijze in het rapport van de heroverwegingswerkgroep Subsidierelingen en -voorwaarden een aanzet is gegeven om subsidieregelingen om te bouwen tot output-subsidieregelingen. Geconstateerd is dat de heroverwe-

gingswerkgroep in globale zin het instrument output-subsidie heeft belicht. De werkgroep heeft het niet tot haar taak gerekend de verschillende terreinen te bespreken waarop de output-subsidie wel en waar deze subsidievorm niet zou kunnen worden toegepast. De ervaringen met de Tijdelijke rijkssubsidieregeling vormingswerk in internaatsverband leren dat het invoeren van output-subsidiëring als zodanig nog geen garantie biedt voor een grotere doelmatigheid. Deze output-subsidiëring heeft voor de overheid de financiële beheersbaarheid van de activiteiten van vormingsinternaten weliswaar vergroot, maar de feitelijke invulling van de subsidie kan worden verbeterd. Het praktijkvoorbeeld geeft aan dat voor het invoeren van een output-subsidie grondige kennis nodig is bij de subsidiegever over het productieproces van de instellingen die worden gesubsidieerd en over de kostenstructuur van deze instellingen. Daarnaast is het van belang dat wordt geëxpliciteerd wat de regulerende motieven zijn van zowel subsidiegever (welke doelstellingen streeft de overheid na in de betreffende sector) als van de subsidieontvanger.

P.R. Heij

8) *Tijdelijke rijkssubsidieregeling vormingswerk in internaatsverband*, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Staatsuitgeverij, 1981, Den Haag, blz. 21.