

# Subsidies in revisie

Subsidiologen lijken hun beste jaren achter de rug te hebben. Werd subsidiëring een decennium geleden nog als een van de meest waardevolle instrumenten voor overheidsbeleid aangeprezen, tegenwoordig zijn subsidies onderhevig aan felle kritiek. De OECD is van mening dat er in ons land een wildgroei van subsidies heeft plaatsgevonden en pleit daarom voor een drastische vermindering en vereenvoudiging van ons subsidiestelsel 1). De plv. directeur van de rijksbegroting wees onlangs op de welhaast ontembare groei van de subsidie-uitgaven – van f. 4,8 mrd. in 1970 tot f. 37,8 mrd. in 1985 – en is eveneens van oordeel dat een rigoureuze 'desubsidiëeringsbeleid' noodzakelijk is 2). Alom wint de overtuiging veld dat ons subsidiestelsel op de helling moet.

De vraag rijst wat er aan dit beleidsinstrument schort. Zijn de motieven die in vroeger dagen tot het instellen van allerlei subsidieregelingen leidden – het 'merit-good'-, het 'externe-effecten'- en het ontwikkelingsmotief – plotseling minder oirbaar geworden? Of is het algemene politieke klimaat zo anti-overheid geworden dat alles wat het rijk doet in een kwaad daglicht is komen te staan?

In de eerste plaats moeten we vaststellen dat de effectiviteit van subsidies – de mate waarin de doelstellingen gerealiseerd worden – nogal eens te wensen overlaat. Zo is de effectiviteit van investeringssubsidies – een van de grootste subsidieposten, f. 6,4 mrd. in 1987 – volgens velen zeer gering. Loonkostensubsidies lijken evenmin erg effectief. Deze subsidies leiden bijna altijd tot verdringing van reguliere arbeid en slechts in beperkte mate tot structurele werkgelegenheid voor de doelgroep (langdurig werklozen, laag opgeleiden). Ook subsidies op grond van het merit-goodmotief (cultuur, welzijn) zijn weinig doeltreffend. De beoogde 'cultuurspreiding' komt niet tot stand. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het overwegend de hoge-inkomensgroepen zijn die van deze subsidies profiteren, terwijl de lage-inkomensgroepen heel weinig gebruik maken van de betreffende gesubsidieerde voorzieningen.

In de tweede plaats is de efficiëncy – de mate waarin de ingezette middelen noodzakelijk zijn om de doelstelling te realiseren – vaak niet zo hoog. Vergeleken met mogelijke alternatieven (voorlichting, regulering) is subsidiëring een vrij kostbaar instrument. In een tijd dat de overheid de collectieve uitgaven wil verminderen, zijn subsidies dan ook een dankbare bezuinigingspost.

In de derde plaats is het huidige subsidiestelsel tamelijk ingewikkeld en ondoorzichtig. Uit een recent onderzoek van de NMB blijkt dat ondernemers over het algemeen zeer slecht op de hoogte zijn van subsidieregelingen 3). Verder komt uit het onderzoek naar voren dat velen, vanwege de ingewikkelde procedures, er van afzien subsidie aan te vragen. Hier komt nog bij dat bij verschillende regelingen meerdere subsidiënten betrokken zijn. Ook dit komt de overzichtelijkheid (en controle) niet ten goede.

In de vierde plaats heeft subsidiëring nogal eens bijkomende nadelige effecten. Zij werkt 'onbedoeld gedrag' in de hand. Zo oefenen belangengroepen voortdurend druk op beleidsmakers uit om (meer) subsidie los te krijgen. Het is moeilijk om hier weerstand tegen te bieden, omdat dikwijls tegenover een gepassioneerde minderheid een lauwe meerderheid staat. Bovendien kunnen ambtenaren en politici zelf belang hebben bij het verstreken van subsidie. In bovengenoemde gevallen vindt geen goede afweging van maatschappelijke kosten en baten plaats. Verder kan subsidiëring tot gevolg hebben dat subjecten hun gedrag geheel af

gaan stemmen op te ontvangen subsidie, in plaats van zich te laten leiden door (veranderende) vraag- en aanbodverhoudingen. Ten slotte kunnen subsidies oneigenlijk gebruik of fraude uitlokken.

Niettegenstaande de goede bedoelingen blijkt subsidiëring dus veelal tot onbevredigende resultaten te leiden. Er zijn evenwel mogelijkheden de doeltreffendheid en het begrotingsbeheer van subsidies te verbeteren. In het rapport van de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse, daterend uit 1976 maar nog steeds actueel, wordt uitvoerig uiteengezet onder welke voorwaarden en in welke vorm subsidie idealiter verstrekt zou moeten worden 4). Zo moet bij subsidiëring op grond van het merit-good- en het externe-effectenmotief de vraag elastisch zijn. Bij het eerste motief moet ook nagegaan worden of de doelgroep in voldoende mate bereikt wordt. Bij het tweede motief is het tevens van belang dat de te subsidiëren voorziening qua externe effecten superieur is aan andere voorzieningen. Bij het ontwikkelingsmotief zou een termijn voor de subsidiëring moeten worden afgesproken. Voor alle subsidies geldt dat zij niet te ingewikkeld moeten zijn, dat zij in principe door één subsidiënt verstrekt en gecontroleerd worden en dat er een regelmatige evaluatie van hun effectiviteit plaatsvindt.

De subsidievorm dient zo gekozen te worden dat de hoeveelheid en de kwaliteit van de activiteiten van de gesubsidieerden zo gunstig mogelijk worden beïnvloed. Subsidiëring op basis van een exploitatietekort of voor alle exploitatie-uitgaven is derhalve niet geschikt. Prestatiesubsidiëring – een prikkel de kosten laag te houden en de inkomsten te maximaliseren – verdient de voorkeur. Het probleem daarvan is echter dat de produktie en de produktiviteit van gesubsidieerden vaak moeilijk te meten zijn. Niettemin kan door het opstellen van een aantal 'kengetallen' per subsidieregeling het begrotingsbeheer worden verbeterd 5). Bij het arbeidsvoorzieningsbeleid kunnen bij voorbeeld als kengetallen dienen het aantal succesvolle plaatsingen (vergeleken met een representatieve groep werklozen) en de bezettingsgraad.

Er zitten nogal wat haken en ogen aan subsidiëring. Dat is voor de overheid reden om voorzichtig te zijn met het verstrekken van subsidies en naar wegen te zoeken de effectiviteit en het begrotingsbeheer ervan te verbeteren. Het is echter geen reden om subsidies als instrument geheel te verwerpen. De motieven voor subsidiëring kunnen immers nog steeds gelden. De overheid zou daarom als zij een bepaalde subsidie afschaft of verlaagt kenbaar moeten maken of de doelstelling van de betreffende subsidie niet meer actueel wordt geacht of dat voor andere instrumenten wordt gekozen om de doelstelling te bereiken. Alleen op die manier kan het kabinet zijn woorden waarmaken: niet alleen 'minder' maar ook 'beter'.

**J.H. Hoogteijling**

1) OECD, *The Netherlands*, Parijs, te verschijnen juli 1987.

2) G.H.O. van Maanen, *Subsidies: ook minder en beter?*, inleiding voor het symposium „Subsidies in revisie”, georganiseerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 27 mei 1987, 's-Gravenhage.

3) *Nederlandse Middenstand Bank, Bedrijvensteun, een voorstel tot stroomleiding*, Amsterdam, 1987.

4) Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse, *Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.

5) Zie H.M. van de Kar, *Subsidies en begrotingsbeheer*, inleiding voor bovengenoemd symposium.