GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLIV

DE OVERHEIDSSUBSIDIE

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. R. A. V. BARON VAN HAERSOLTE

DR. H. A. BRASZ

EN

MR. J. G. STEENBEEK

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING

OP 29 SEPTEMBER 1961

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. - HAARLEM

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLIV

DE OVERHEIDSSUBSIDIE

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. R. A. V. BARON VAN HAERSOLTE

DR. H. A. BRASZ

EN

MR. J. G. STEENBEEK

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING

OP 29 SEPTEMBER 1961

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N. V. - HAARLEM

INHOUD

Inleidende beschouwingen

Pre-advies van Mr. R. A. V. baron van Haersolte 5
I. Begripsbepaling 5
II. Ratio 18
III. Verwante figuren 24

Bestuurskundige aspecten

Pre-advies van Dr. H. A. Brasz 28
Inleiding 28
I. Omvang van het subsidieverschijnsel 28
II. Macro-sociaalwetenschappelijke analyse 35
III. Bestuurskundige aspecten 51
IV. Besluit 67

De rechtsvorm

Pre-advies van Mr. J. G. Steenbeek 70
I. Begripsbepalingen 70
II. Inventarisatie 76
III. Betekenis van de rechtsvorm 100

DE OVERHEIDSSUBSIDIE

INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

Pre-advies van Mr. R.A.V. baron van Haersolte

I. *Begripsbepaling*

Hoewel enkele figuren waarvan min of meer aangenomen wordt, dat ze tot het genus „subsidie" behoren, een wettelijke regeling hebben gevonden, kan men zulks van de figuur der „subsidie" in haar algemeenheid geenszins zeggen. Wanneer het bestuur onzer vereniging het verschijnsel der subsidiëring aan de orde stelt, dan wordt hiermede niet een positiefrechtelijk geschapen en derhalve a priori afgebakend onderwerp aangesneden, doch een begrip dat door de rechtswetenschap, en wellicht nog meer door de praktische bestuurswetenschap en politica, a posteriori uit een bonte veelheid van materiaal is samengelezen en afgelezen.

In zekere zin is dat een situatie waar men als beoefenaar van de wetenschap van het administratief recht aan gewend is. De ongeordende en sterk pragmatisch gerichte groei welke de administratieve wetgeving in ons (en menig ander) land heeft doorgemaakt, brengt mede dat de systematicus slechts het nakijken heeft gehad. Zijn rol is niet geweest als van de architect, die een groot en veelvormig, maar doordacht en consequent complex van gebouwen heeft neergezet, doch als van de kunstbeschouwer die in een historisch gegroeid straatbeeld bepaalde telkens wederkerende stijlkenmerken tracht te ontdekken. Men zou de vergelijking kunnen doortrekken door onze vereniging te zien als een adviserende schoonheidscommissie, die op bescheiden wijze de eenheid in het stadsbeeld tracht te bevorderen, zonder daarbij de scheppende functie van de bouwmeester te kunnen overnemen.

Het hier bedoelde analytische of aposteriorische karakter van de administratiefrechtelijke begrippen brengt mede, dat bij het begin van een studie de grenzen van het te bestuderen onderwerp dikwijls nog niet helemaal vastliggen. Men kan dan ijlings gaan definiëren, doch dikwijls is het beter daar even mee te wachten, wil men niet het risico lopen, definiërend een begrip in te voeren waar men later weinig aan blijkt te hebben.

Bij het begrip „subsidie" doen deze typische kinderziekten van de wetenschap van het administratieve recht zich wel in zeer bijzondere mate voelen. Wie over een begrip als „vergunning" of „beschikking" wil schrijven, weet ten minste dat hij het wezen van dit begrip zo niet in *een* wet, dan toch in *wetten* moet zoeken; het publieke recht moet bepalingen bevatten waaraan het subjekt der hierbedoelde handelin-

gen zijn bevoegdheid ontleent. Bij het thans gekozen onderwerp ligt de zaak echter enigszins anders; uit de wet worden we hier niet zo heel veel wijzer. Wel kan men verdedigen dat het subsidie ook juridisch te onderscheiden is van bepaalde civiele handelingen als bijv. de schenking. Doch dit is een finesse die eerst aan de orde komt wanneer men eenmaal weet wat een subsidie is; het is geen element van de definitie. Wie het begrip „subsidie" moet analyseren, verkeert in de (voor een jurist altijd netelige) positie, dat hij zijn materiaal niet alleen uit de verschillende administratiefrechtelijke wetten moet samenlezen, maar ook uit een praktijk die men (met betrekking tot het geschreven publieke recht minus het begrotingsrecht) een „buitenwettelijke" zou kunnen noemen.

Kortom, subsidiëren is niet zo zeer een bepaald soort rechtshandeling als wel een bepaald soort beleid; het subsidie is minder een juridische dan een bestuurskundige figuur, een inhoud welke in meer dan één vorm kan worden gegoten. Zelfs wanneer men verdedigt dat voor subsidie (niet voor het bij deze of gene wet geregelde subsidie, maar voor het subsidie in het algemeen) bepaalde rechtsregels gelden, dan is dat geen analytisch, maar een synthetisch oordeel; niet het aan de dag brengen van het juridische karakter van een begrip, doch het verbinden van rechtsgevolgen aan een bestuurskundig, inhoudelijk gekarakteriseerde figuur.

Hoewel de definitie van het begrip „subsidie" dus geen zuiver juridische kan zijn, zou het evenzeer onjuist zijn, haar geheel op het ethische of economische vlak te zoeken. Het subsidiëren is een verschijnsel dat zich afspeelt in een maatschappij die langs bepaalde, ook juridische lijnen geordend is. De juridische karaktertrekken welke men aantreft bij die figuren, welke men „subsidie" pleegt te noemen, of bij daaraan wezenlijk verwante figuren, dragen wel degelijk bij tot het beeld van wat de subsidiëring in onze samenleving te betekenen heeft. Subsidie is immers een bestuurskundig begrip, en besturen doet men weliswaar niet naar louter juridische criteria, maar wel op grond van een maatschappelijk en deels juridisch vastgelegde taakverdeling tussen bestuurders en bestuurden, waar de ethiek of de economie als zodanig geen weet van heeft.

Het woord „subsidie" heeft niet alleen twee geslachten, maar wordt ook (geheel onafhankelijk daarvan) in tweeërlei betekenis gebruikt. Enerzijds is het synoniem met „subsidiëring" en duidt dus een bepaald soort van geven of verstrekken aan; anderzijds wordt ook het gegevene een subsidie genoemd. Wanneer wij voor deze laatste betekenis gemakshalve het vrouwelijke woord „de subsidie" reserveren, dan kan men zeggen dat bij het subsidiëren steeds betrokken zijn een subsidiënt (nominativus), ene subsidie (accusativus) en een gesubsidieerde (dativus). Ik moge over elk van deze drie factoren iets opmerken.

1. De subsidie, datgene wat gegeven of verstrekt wordt, is geld of

op geld waardeerbaar. Hartog en Van Poelje[1] hebben de term „geldelijk" in hun definitie opgenomen, om een beperking in de te omschrijven materie aan te brengen, doch voegen er meteen aan toe dat verstrekkingen in natura, het verrichten van diensten zonder betaling of tegen betaling beneden kostprijs en aankopen tegen hogere dan normale prijzen, economisch gezien niet van geldelijke subsidies kunnen worden onderscheiden. Vrees voor een al te grote uitrekking van de term tot buiten het gewone spraakgebruik weerhoudt hen echter al deze dingen onder het begrip te brengen. Ik moge in deze terminologische kwestie geen positie kiezen en volstaan met te constateren dat geld in ieder geval de meest klassieke en doorzichtige vorm van subsidie is. Het gaat immers om het overdragen van consumptiemogelijkheid, waarvan geld de van bijgedachten meest vrije uitdrukkingsvorm is.[2]

In ieder geval moet het om de knikkers gaan. Het vooral als gebaar te waarderen geschenk van een gouden horloge of zelfs van een eervolle staatsprijs in geld zal niet licht een „subsidie" worden genoemd. In dit opzicht althans is subsidiëring een zakelijke aangelegenheid.

2. De subsidiënten worden in de definitie van Hartog en Van Poelje aangeduid als „gezagsorganen", en wel met het volgende commentaar: „Door te eisen, dat subsidies afkomstig moeten zijn van *gezagsorganen,* wordt bereikt, dat eventuele steunverlening door publieke organen zonder gezagstaak (bijv. staatsbedrijven) of particuliere instellingen, voor ons doel worden buitengesloten. De bedoeling is immers, een uiteenzetting te geven over het subsidie als *„bestuurs*instrument".[3]

Inderdaad kan men zeggen, dat deze beperking in de kring der mogelijke subsidiënten en dus in het begrip van het subsidie, overeenkomt met het spraakgebruik en met hetgeen ook het bestuur van onze vereniging moet hebben bedoeld. Toch rijst hier een vraag, namelijk *waarom* nu juist de steunverleningen door gezagsorganen geacht worden een zo bijzonder karakter te dragen, dat zij recht hebben op een eigen naam en een afzonderlijke bespreking. Doet de overheid bij de subsidieverlening dan werkelijk zo iets anders dan bijv. een kerk of een vereniging doet, wanneer zij het werk van een andere organisatie geldelijk ondersteunt, ja, zelfs dan een particulier maecenas (natuurlijk persoon) die belangeloos geldmiddelen ter beschikking stelt voor eenzelfde soort doel als ook voor overheidssubsidie in aanmerking komt? Worden al deze goede giften niet uitbetaald in dezelfde munten van dezelfde koopkracht, en komen zij niet voort uit eenzelfde bezorgdheid voor bepaalde, zedelijke, maatschappelijke of

[1] Bestuurswetenschappen 1952, blz. 118–119.
[2] Vgl. S. W. C. J. M. Couwenberg, Het particuliere stelsel, diss. Leiden 1953, blz. 132.
[3] Hartog en Van Poelje, Bestuurswetenschappen 1952, blz. 120.

culturele belangen? Wat heeft het „gezag" van de subsidiënt met dit alles te maken? Is niet het geven van giften tot een bepaald doel, ook al zou wetgever of jurisprudentie het in bepaalde gevallen tot een publiekrechtelijke handeling sui generis stempelen, naar zijn aard een „acte de gestion" en niet een „acte d'autorité"?

Toch neemt de overheid onder de gevers van goede gaven een bijzondere positie in. Niemand dan zij heeft zo vele en zo uiteenlopende belangen te behartigen; op niemand is de hoop van zo velen gevestigd; op geen andere beurs worden zovele aanslagen gepleegd. Maar geen andere beurs is dan ook zo wel voorzien. Hoeveel moeite het de overheid ook kost, de eindjes aan elkander te knopen, niemand werkt met groter geldsommen dan zij. Relatief vaak arm, is zij in absolute zin de rijkste in den lande.

Maar hoe komt zij aan al dit geld? Een zeer bijzondere bron van inkomsten heeft zij in de belastingen. Dit verklaart enerzijds haar onmetelijke rijkdom, doch anderzijds haar sterke geremdheid op financieel gebied, haar weinige geneigdheid tot grootse, spontane gebaren. Een rijk mens mag met zijn geld steunen wie hij wil; het bestuur van een vrijwillig bijeengebracht fonds (stichting, vereniging, enz.) weet zich verantwoord, zolang het de middelen maar in de geest der contribuanten besteedt, en kan met het geld van royale contribuanten dus wel eens royaal zijn. De overheid beheert onvrijwillig opgebrachte gelden, die zelfs afkomstig kunnen – en mogen[4] – zijn van mensen die met het te subsidiëren doel niet eens sympathiseren. Uiteraard moet het belang van dit doel worden afgewogen tegen het te brengen offer[5], maar het typische is dat hier niet de gever zelf deze afweging verricht, doch de overheid het voor en zonder hem doet. Des te groter zorgvuldigheid past haar. En zelfs van diegene onder de belastingbetalers, die tot de meerderheidspartij in een democratie behoort en dus zelf zich de belasting heeft opgelegd, kan men zeggen dat hij zelden een blijmoedige gever is.

De overheid heeft dus alle reden, vele argusogen op zich gericht te voelen. Scherpe verantwoordelijkheid voor een strict doelmatige besteding van zo zuur opgebrachte penningen geeft aan haar gestie het Ausgeklügelte, weinig spontane, dat haar onder andere de reputatie van slechte werkgeefster en van aartsbureaucrate heeft bezorgd. Op haar schouders is de zware taak gelegd, uit te maken welke werkzaamheden zo zeer steun verdienen, dat het opbrengen van de daarvoor nodige middelen ook aan diegenen moet worden opgelegd, die niet (of slechts op overheidsbevel) daartoe bereid zijn. Iedere subsidiëring door de overheid is in wezen een dwangoverdracht van koopkracht, en dus een daad waartoe niet lichtvaardig mag worden overgegaan. De overheid geeft nimmer, zonder eerst te hebben genomen;

[4] Subsidiepolitiek, rapport van het College van Advies der Anti-Revolutionaire Partij, Zutphen 1960, blz. 12.
[5] l.c. blz. 14.

en daar zij niet naar willekeur mag nemen, kan zij ook niet naar willekeur geven. De macht die zij over de mensen en *daardoor* ook over hun buidels ontvangen heeft, mag zij niet dan conform het doel dier macht aanwenden. Derhalve mist zij de marge van de particulier, die met het zijne mag doen wat hij wil. Publiek recht is publieke plicht, niet zozeer wijl de overheid alles moet doen wat zij mag, als wel omdat zij pas iets mag wanneer zij het ook moet. Niemand heeft zo weinig vrijheid als zij, die door Huygens „een ieders opperknecht, een slave zonder loon" is genoemd.[6] En evenmin als tot andere dingen, is zij vrij tot subsidiëren. Voor wie een nauw geweten heeft, is het kwaad riemen snijden van andermans leer; en ander dan andermans leer bezit de overheid nu eenmaal niet.

Op het eerste gezicht zou men kunnen denken, dat de eis van objektiviteit van het subsidiebeleid, wijl hij samenhangt met de fiskale herkomst der subsidiegelden, niet in de paragraaf betreffende het subjekt der subsidiëring (de subsidiënt) behoort te worden besproken. Een zodanige kritiek zou echter een miskenning zijn van het intrinsieke verband tussen het wezen der overheid en de aan haar werk gestelde eisen. Men kan niet zeggen dat de overheid soms wel eens met dwang of met afgedwongen penningen werkt, en *dan* een scrupuleuze objektiviteit in acht moet nemen. Het behoort tot het *wezen* der overheid dit te doen; hier ligt het kenmerk dat haar als overheid onderscheidt van alle andere subjekten. Zodra zij iets anders doet, bijv. een bedrijf exploiteert waar men vrijwillig iets bij kopen kan, treedt zij in zekere zin niet als overheid op. Van een *overheids*bedrijf spreken wij in die gevallen alleen hierom, wijl de winst uiteindelijk in dezelfde schatkist vloeit als de belastingen en daardoor, wat haar besteding betreft, onder hetzelfde objektiviteitsregime moet komen te staan. Een overheidsbedrijf is a.h.w. per definitie een bedrijf, welks overschotten op dezelfde voet als belastingpenningen ten goede komen aan algemene (d.i. objektief beoordeelde) belangen.

Omdat nu de belastingen de voornaamste bron en tevens de sluitpost der overheidsinkomsten vormen, kan men praktisch alle overheidsgeld moreel beschouwen als afkomstig van belastingpenningen; niet omdat aan dit geld zelf iets te ruiken valt, maar omdat het afkomstig is van een instantie die zelf eenzijdiglijk de zware verantwoordelijkheid draagt voor de mate waarin dit geld haar toevloeit. Het is dus wel degelijk het overheidskarakter, dat aan de subsidiënt de zo typerende beperking in zijn beleid oplegt. Het geld is geduldig, doch de geefster kan niet vrijgevig zijn dan op een eigenaardige, aan haar wezen gebonden manier; in zekere zin is zij niet „vrij" waar zij „gevig" is.

Terloops moge worden opgemerkt, dat hetgeen hier omtrent het subsidiebeleid wordt opgemerkt, eigenlijk voor alle „actes de gestion"

[6] Uiteraard kan men ook het tegendeel zeggen. Wij zitten hier in de paradox van de zelfbinding ener idee-persoon.

van de overheid geldt. De gehele overheidsdienst draait immers op belastinggeld. Ook in de meest huiselijk en privaatrechtelijk uitziende handelingen van de overheid is haar fiskale macht op verborgen wijze present; en dit lijkt mij de reden te zijn waarom als een rechtsethisch postulaat pleegt te worden gesteld, dat de overheid ook in haar privaatrechtelijke bestuurswerkzaamheid naar objektieve criteria moet werken.[7]

Natuurlijk kan het algemeen belang zelf wel eens eisen, dat aan de overheidspersonen bij hun beleid, ook bij hun subsidiebeleid, een zekere marge voor fantasie en improvisatie wordt gelaten. Dit kan echter slechts betrekkelijkerwijze het geval zijn. Een overheidspersoon die bepaalde machtsmiddelen of gelden naar willekeur zou mogen aanwenden, zou geen zuiver overheidspersoon zijn, doch een soort mengfiguur gelijk de middeleeuwen die kenden in de „royale" heerser met zijn „vorstelijke" gebaren. Naar hedendaagse begrippen is de overheid niet bevoegd enige andere wil dan de objektieve te hebben. Zij is immers niet een bepaalde natuurlijke persoon, doch het subjekt van de objektieve wil en van het ten dienste dier „volonté générale" staande vermogen.

Behoudens deze uitsluiting van willekeur kan men zeggen dat – althans ten aanzien van de besteding van gelden – niets menselijks haar vreemd is. Zij koopt en verkoopt, huurt en verhuurt, neemt werknemers in dienst en betaalt haar schulden, zowel uit contract als uit anderen hoofde. Zij geeft uit dankbaarheid een geschenk aan het Canadese volk, uit beleefdheid een diner aan bepaalde buitenlandse gasten, uit sympathie een bijdrage voor een bepaald doel. Men zou kunnen denken dat zodanige gevoelens haar vreemd waren, doch dat is geenszins het geval. Staatssympathie is werkelijke sympathie, maar dan in „gedistilleerde" of „uitgekookte" vorm; het is de neerslag van de individuele sympathieën, en dan alleen van dat deel der individuele sympathieën, dat voldoende eenstemmigheid en kracht vertoont om als „volonté générale" in zijn financiële consequenties ook aan onwillige belastingbetalers te mogen worden opgelegd.

Deze objektiviteit van al datgene wat de overheid beweegt, komt tot uitdrukking in het feit dat zij (als „rechtsstaat") gelijke gevallen gelijk behandelt. Zij volgt een vaste lijn, die al dan niet in geschreven wetten is neergelegd, en voor de wederpartij al gauw een soort „spiegelrecht"[8] schept.

Wanneer wij het begrip „subsidie" beperken tot (een bepaald type van) overheidshandelen, dan zal dus ook dit „subsidie" gebonden moeten zijn aan een vast beleid. Dit kan weliswaar zo gecompliceerd en genuanceerd zijn, dat het bezwaarlijk in geschreven, gestencilde

[7] Zie bijv. Prof. Mr. A. M. Donner in Nederlands Bestuursrecht, deel I, Alphen 1953, blz. 88–89; Prof. Mr. H. D. van Wijk in Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Alphen 1960, blz. 272–281.

[8] Uitdrukking Mr. J. Mannoury (Opstellen aangeboden aan Van den Bergh).

of gedrukte subsidieregels kan worden neergelegd, doch in beginsel is het toch onderscheiden van willekeur.

Tussen gecodificeerd en ongecodificeerd subsidiebeleid vindt men trouwens in de praktijk een geheel gamma van tussenvormen. Ook zonder subsidieregeling kan immers door precedent (het subsidiëren van dezelfde instelling in een vorig jaar of van een soortgelijke instelling in hetzelfde jaar) de verwachting zijn gewekt dat de instelling, mits zij aan bepaalde vereisten voldoet, de „gebruikelijke" subsidie wel zal ontvangen. Omgekeerd heeft de overheid, als zij wèl een subsidieregeling heeft uitgevaardigd, daarbij veelal nog een slag om de arm gehouden door middel van het hulpwerkwoord „kunnen" („De minister kan subsidie verlenen aan . . .") of door zich bij een aanvangs- of slotbepaling de bevoegdheid tot afwijking voor te behouden. Maar zelfs wanneer de subsidieregeling geheel imperatief is gesteld, biedt zij veelal een aanzienlijke marge voor verschil van interpretatie.

Opgemerkt zij nog, dat een in beginsel objectieve houding zozeer tot de essentialia van het subsidiëren behoort dat, voor zover men buiten de sfeer van het overheidsbeleid in de wandeling ooit over subsidieverlening spreekt, men daarbij toch in de eerste plaats denkt aan een min of meer *objektief* te werk gaand type van maecenas.

3. Tegenover de subsidiërende overheid als degene die rechtstreeks over belastingpenningen kan beschikken, staat de gesubsidieerde als degene die niet zelf de belasting heft, doch er middellijk van profiteert, daarmede a.h.w. aanleunend tegen de fiskale macht van de overheid.

Als gesubsidieerde kan, als men het zo bekijkt, dus iedereen fungeren, die zelf geen of onvoldoende macht tot belastingheffen heeft. Het kan een natuurlijke persoon zijn of een private rechtspersoon; maar ook een openbaar lichaam voor zover dit over geen of gering belastinggebied beschikt. Het komt mij voor dat dit geen principieel verschil maakt. Natuurlijk bestaat er geen overwegend bezwaar tegen, het Nederlandse spraakgebruik te respecteren door staatsbijdragen aan lagere overheidslichamen geen „subsidies" te noemen, doch onder het hoofd „financiële verhouding van rijk en gemeente (provincie enz.)" te behandelen. Doch dit spraakgebruik moet ons niet de ogen doen sluiten voor het feit, dat zich bij deze „financiële verhouding" nagenoeg analoge problemen voordoen als bij de subsidiëring. Ja, de vraag of degene die het geld ontvangt, een publieke of een private (rechts)persoon is, blijkt voor de meeste problemen welke zich op het gebied van de subsidie voordoen, veel minder relevant te zijn dan de vraag of de gever uitgerust is met fiskale overheidsmacht. Het gangbare Nederlandse spraakgebruik brengt misschien het gevaar met zich mede, dat te veel licht op de eerste en te weinig licht op de tweede onderscheiding valt.

Consequent volgehouden is dit spraakgebruik niet altijd. De hogeronderwijswet sprak tot voor kort over subsidies aan gemeente i.z. gymnasia (artt. 8*bis* en 22*bis*), en de middelbaaronderwijswet kent een overeenkomstige figuur (artt. 36*bis* en 37*bis*). De voeding van de kas van het gemeentelijk armbestuur moet als subsidie op de gemeentebegroting komen,[9] en wordt trouwens in artikel 14 der Armenwet zelf impliciet reeds zo genoemd. In deze en dergelijke gevallen is de parallellie tussen de bijdragen aan openbare en bijzondere lichamen blijkbaar te sterk geweest, om niet de terminologie te beïnvloeden.

4. Wanneer wij zeggen dat een subsidie een geldswaarde is, welke door een fiskaal machthebber aan een ander – naar Nederlands spraakgebruik speciaal aan een particulier – wordt overgedragen, dan is dat stellig nog geen volledige afgrenzing van het begrip zoals wij dit in feite plegen te gebruiken. Er zal een vierde kenmerk moeten worden toegevoegd; en misschien wel het meest essentiële.

Wanneer de overheid iets koopt of huurt ten behoeve van de openbare dienst, haar ambtenaren betaalt, de door haar aangerichte schaden vergoedt, zaakwaarnemingen honoreert, indebita terugbetaalt enz. enz., dan draagt zij daarmede een geldswaarde aan een ander (veelal een particulier) over; en toch zal niemand dit een subsidie noemen.

In al deze gevallen neemt zij namelijk op zuiver economische voet deel aan het economisch verkeer. Zij is er op uit, niet méér te betalen dan tot kwijting van haar schuld of tot verkrijging van de door haar gewenste contraprestatie noodzakelijk is. Zij handelt zuiver egoïstisch, zonder bijzondere interesse voor het belang van de wederpartij. Haar positie is in deze gevallen ook geen andere dan die van een particuliere „homo oeconomicus". Zij treedt in het economisch verkeer op als ware zij een particulier. Daarom worden haar handelingen beheerst door het privaatrecht of door een recht dat daarmede grote analogie vertoont (bijv. het ambtenarenrecht). Zelfs in zaken als vordering en onteigening, waarin bepaalde overheidsorganen van een objektief standpunt uit moeten oordelen, is de *betalende* overheid een partij die haar eigen belang nastreeft.

In de vorige alinea vloeide als vanzelf het woord „betalen" enige malen uit de pen. Men „betaalt" zijn inkopen en men „betaalt" zijn schulden; in deze spreekwijzen wordt het werkwoord op twee verschillende wijzen gebruikt, doch beide malen wordt er een strict binnen het kader van het synallagmatisch verkeer vallende handeling mee bedoeld. Wie koopt of zijn schulden betaalt wordt niet armer; hij beweegt zich binnen de grenzen van zijn (rechtens toelaatbare) eigenbelang.

[9] Zie model A (blz. 124–125), behorend bij het Koninklijk besluit van 8 september 1931 (Stbl. 395) tot vaststelling van de voorschriften voor de inrichting van de begrotingen der gemeente, enz.

Nu is het wel duidelijk dat het werkwoord „subsidiëren" juist in dit opzicht iets anders aanduidt, iets dat – voor zover dit van een overheidshandeling ooit gezegd kan worden – meer tot het begrip „schenken" nadert.

Wel kan men van een subsidie, dat bij wet of besluit, algemene of individuele beschikking is toegezegd, in zekeren zin zeggen dat het vervolgens „uitbetaald" wordt; maar dat kan men, in de fase der nakoming of uitvoering, ook van een schenking zeggen. Daarmede wordt noch de schenking, noch de subsidiëring in haar geheel bezien een handeling van het zakelijke type dat men met het woord „betaling" pleegt aan te duiden. De schenking blijft een schenking, en de subsidiëring blijft daar zóveel op gelijken, als voor een handeling van het onvrije wezen „Overheid" maar mogelijk is.

Wie schenkt, behartigt niet zijn eigen belang, doch dat van de ander. Er wordt geschonken uit liefde, vriendschap, sympathie, in grensgevallen misschien uit beleefdheid of uit een gevoel van morele verplichting, maar in de meest typische gevallen veeleer uit een gevoel van vrijheid („liberaliteit"). Terwijl iedere synallagmatische transactie een tegengesteldheid van belangen, een confrontatie met een *tegen*partij vooronderstelt en accentueert, maakt de schenker het belang van zijn *mede*mens tot het zijne. Natuurlijk doet hij dat slechts tot een zekere grens; hij zegt niet: „*al* het mijne is het uwe"; doch binnen de perken der schenking heeft inderdaad een identificatie van belangen plaats.

Nu is een subsidie m.i. niet anders dan een dergelijke schenking, voor zover zij binnen het kader van de onder 1 en 2 genoemde kenmerken valt, m.a.w. voor zover zij door de overheid en met het oog op haar economisch effect (dus niet als eregeschenk) wordt gedaan. Ook bij subsidiëring kan men dus zeggen, dat de gever zijn belang niet tegenover, doch identiek met dat van de begiftigde stelt. Hij stelt zich niet tegenover, doch achter de gesubsidieerde, zoals in de Romeinse slagorde het „subsidium" (de reservelinie) achter de eerste linie stond. Overheid en particulier werken samen tot een bepaald doel, waarvoor zij „botje bij botje leggend", gezamenlijk geld bijeenbrengen. Er ontstaat tussen hen een relatie van partnerschap. Het nieuwe en bijzondere van deze verhouding tussen overheid en particulier is niet zozeer de voet van gelijkheid – deze bestond van ouds in het handelsverkeer reeds – maar de gelijkgerichtheid. De scheidende „toonbank" is vervangen door de verbindende „ronde tafel". Men ziet dit tegenwoordig op vele organisatorische gebieden, ook daar waar het niet in de eerste plaats over geld gaat (bijv. de civitasgedachte als verbinding van universiteit en student); men ziet het wel heel sterk op financieel gebied, waar overheid en particulier niet alleen vaak dezelfde belangen behartigen, maar ook hetzelfde middel hanteren. Publieke en private partner hebben hier immers een door elk op de hem eigen wijze verkregen, maar nochtans gelijkwaardig artikel

te bieden, namelijk het geld. Hoezeer overheid en particulier elkander hier gelijk zijn geworden, blijkt uit de wijze waarop men over de rijks-, provinciale en gemeentelijke subsidies en het door particulieren vrijwillig bijeengebrachte geld soms spreekt als waren het percentages, quoten van een vooropgesteld totaal. De financiële betrokkenheid bij het werk, en daarmede tot op zekere hoogte ook de zeggenschap over dat werk, wordt hier een naar bepaalde verhouding gedeelde.

Het is duidelijk dat deze identificatie, dit partnerschap tussen overheid en particulier initiatief, hun beider karakter aan elkander assimileert. Een subsidiërende overheid is niet een „état-gendarme", die er zich toe beperkt een simpel „geoorloofd" of „ongeoorloofd" over de werkzaamheden van zijn onderdanen uit te spreken; wij zien haar thans allerlei (in guldens uitgedrukte) graden van wenselijkheid van gedrag erkennen; zij krijgt als het ware haar „sympathieën". Zij wordt menselijker, schenkt vertrouwen, doch verliest daarmede iets van haar rechterlijke lijdelijkheid en aloofness, moet zich blootstellen aan controverse en kritiek; men voelt ten opzichte van haar doen en laten niet meer dezelfde „rechtszekerheid" als weleer. Anderzijds groeit de particuliere instelling naar een objektieve rol toe; zij fundeert immers haar aanspraak op belastinggelden met een beroep op het openbare nut, ja, op de openbare noodwendigheid van haar werk; een van staats-, dus van rechtswege te erkennen graad van ethische noodwendigheid. Maar als zij met belastinggeld een belastinggeld waardig werk wil doen op een belastinggeld waardige wijze, wat onderscheidt haar in beginsel dan nog van een openbaar lichaam? Ook haar recht op de belastingpenningen kan niet anders zijn dan een publieke plicht. Zij ontvangt het subsidie omdat en in zoverre zij geacht en vertrouwd wordt daarmede een werk te verrichten, dat verricht *moet* worden en dus boven haar eigen belang of willekeur uitgaat. Zij verkrijgt haar subsidie niet *omdat,* doch *hoewel* zij particulier is; en hoe meer belastinggeld er door haar handen gaat, hoe meer zij zich zal moeten aanwennen die gelden zo objektief en „overheidsachtig" te gebruiken,[10] dat geen redelijk belastingbetaler daar aanstoot aan kan nemen. In deze zin kan men zeggen, dat de overheid bij het subsidiëren niet alleen een deel van haar geld, doch ook een deel van wat haar taak zou kunnen zijn, uit handen geeft. De publieke zaak wordt toevertrouwd aan de private public spirit. Niet aan de manier van besteden, doch slechts aan de manier van verkrijgen van het geld kan men nog zien, wie van de partners overheid, wie particulier is.

Door de subsidiëring wordt het geld dus wel buiten het machtsbereik van de overheid, doch niet buiten de sfeer van het openbaar belang gebracht. Het wordt gegeven aan een particulier die er het openbaar belang mee zal behartigen. Het is geen gewoon geschenk, doch een gave die verplichtingen oplegt. Een subsidie krijgt men niet „pour

[10] . . . en te beheren (naar het aangehaalde rapport Subsidiepolitiek op blz. 34 terecht opmerkt).

ses beaux yeux", maar als verrichter van een bepaalde aktiviteit, bijv. als landbouwer, als kunstenaar, als geleerde, als instelling van openbaar nut. Of het subsidie aan de aktiviteit voorafgaat of er op volgt, doet hier niet ter zake; tussen het subsidie en het werk bestaat een zeker zinsverband, dat een verre gelijkenis vertoont met een synallagmatisch contract. Who pays the piper, calls the tune; wie subsidie verleent krijgt vanzelf een zekere macht over het werk. Veelal worden aan de subsidie uitdrukkelijke voorwaarden verbonden.[11]

Toch spreken we van subsidie juist in die gevallen, waarin de band nog net zo los is, dat hij geen typisch contractueel karakter draagt. Zou de macht van de subsidiënt zo ver gaan, dat de gesubsidieerde tot een soort leverancier, aannemer, zetbaas of arbeidscontractant wordt, dan zouden wij niet meer met een typisch subsidie te doen hebben. Men subsidieert een instelling uit sympathie, dus niet om haar tot iets te dwingen, doch om haar vrij te maken van geldnood, ten einde haar in staat te stellen zich naar *eigen* wezen en roeping te ontplooien.[12] Dit overheidsgeld aanvaardende, geeft zij iets van haar vrijheid van handelen prijs, doch in ruil voor een som gelds die haar macht (dus ook „vrijheid") geeft tot het nastreven en bereiken van haar typische doeleinden. Subsidie schept verplichtingen; maar een echt subsidie vooral die verplichtingen, welker vervulling toch reeds in de lijn van het streven van de gesubsidieerde ligt. Men geeft het geld om iets „gedaan te krijgen" door iemand die zelf niets liever doet. Wanneer wij het woord „subsidie" gebruiken, spreken wij dus over een merkwaardig dialektisch begrip, dat zich naar twee zijden laat doordenken tot een grens waar het in iets anders omslaat: enerzijds in het vrijblijvend aanvaarde geschenk, anderzijds in het verplichtende contract. De ideale gesubsidieerde is immers degene voor wie vrijheid en plicht samenvallen, bijv. de caritatieve of culturele organisatie. Men kan dan ook beter niet over „landbouwsubsidies" e.d. spreken. In de sfeer der materiële voortbrenging heerst zelden de belangeloosheid, en dus doorgaans het contract.

Wanneer de te subsidiëren aktiviteit in de toekomst is gelegen, is voor het subsidiëren een zekere voorspellingsgave vereist. Men gaat uit van een bepaalde voorstelling van hetgeen de aanvrager in de toekomst gaat doen; een voorstelling welke men weliswaar niet ontleent aan het koffiedik, doch aan de trend van hetgeen hij tot dusverre gedaan heeft. En ook als een subsidie op andere dan toekomstige aktiviteiten betrekking heeft, plegen de daarvoor relevante feiten niet telkens weer tot in alle details te worden onderzocht. Het subsidiëren geschiedt ook hier tot op zekere hoogte in goed vertrouwen. Zo kan men dus zeggen dat alle subsidieverlening gefundeerd is in een bij de overheid opgewekt vertrouwen in het „karakter" van de aanvragende organisatie.

[11] Vgl. Donner l.c. blz. 39.
[12] Vgl. het aangehaalde rapport Subsidiepolitiek, blz. 33.

Niet ten onrechte wordt, naar ik meen, in dit verband wel het woord „karakter" gebruikt. Het gaat hier inderdaad om een factor die met het karakter van een individueel mens is te vergelijken; niet een feit, doch een lijn die uit het verleden is af te lezen en die een zeker vertrouwen voor de toekomst wettigt.

De gesubsidieerde moet derhalve worden gezien als iemand aan wie de overheid een zodanig vertrouwen heeft geschonken, dat zij hem haar eigen zuurverzamelde belastinggelden in handen durft te geven ter min of meer vrije beschikking. Hij is haar „vertrouweling". Daarbij doet zich het bekende ethisch-psychologische verschijnsel voor, dat geschonken vertrouwen zekere plichten oplegt; verplichtingen die in het kader van een hoogst persoonlijke vriendschapsrelatie een louter moreel karakter dragen, doch die, zodra de relatie zich in het openbare leven afspeelt, de neiging hebben tot het aannemen van bijna juridische vormen, welke zelfs tot nieuw recht kunnen evolueren. De ontwikkeling van de betekenis van woorden als „trust" en „fiducia" is in dit opzicht tekenend. In deze zin zou men van de subsidiëring kunnen zeggen, dat zij een fiduciair karakter draagt. Zij berust op vertrouwen en schept daardoor een morele en, ook waar zij naar het juridische tendeert, toch altijd soepel te interpreteren verplichting. Zou de verplichting van de gesubsidieerde dit karakter van soepelheid verliezen, dan zou hij immers niet meer van een aannemer of arbeidscontractant zijn te onderscheiden. Wanneer een orkestvereniging door het aanvaarden van een subsidie de verplichting op zich neemt een bepaald aantal uitvoeringen per jaar te geven, worden wij onwillekeurig herinnerd aan een bepaalde figuur op het gebied der synallagmatische contracten; maar als die vereniging zich nochtans geen deel van de overheidsdienst voelt, komt zulks doordat de inhoud en kwaliteit der uitvoeringen in zo grote mate door haarzelf worden bepaald, dat zijzelf als „dominus negotii" de lof of blaam voor haar culturele prestatie blijft oogsten.

Het feit dat subsidie meestal niet aan natuurlijke personen (bijv. individuele geleerden) wordt verleend, hangt ten nauwste samen met het hier besproken fiduciair karakter. Op een natuurlijk persoon valt soms te bouwen; doch een rechtspersoon biedt in de doelbepaling zijner statuten en de meervoudigheid van zijn bestuur aan de voorzichtige overheid toch meer tastbare waarborgen, dat de lijn van zijn beleid in de toekomst zal worden doorgetrokken.

Rechtspersoonlijkheid wordt bij het subsidiëren dan ook dikwijls geëist, en daardoor uiteraard bevorderd. Subsidiëring en institutionalisering van het particulier initiatief gaan hand in hand; de institutionele vorm is hier de uitwendige gestalte van de „public spirit" welke door de subsidiëring vooronderstelt en bevorderd wordt. „Van trustee tot stichting" mag ook in dit verband een natuurlijke ontwikkeling heten.

De eigenlijke beleidsdaad van het „vertrouwen schenken" behoeft

niet noodzakelijkerwijze bij de toekenning van een subsidie aan een bepaalde aanvrager plaats te vinden. Het komt immers voor, dat een subsidie is uitgeloofd bij een min of meer algemeen luidende regeling. Wij zagen reeds, dat de voor subsidiëring kenmerkende intentie dan niet in de daad der toepassing, doch in de daad der vaststelling van de regeling moet worden gezocht. Zo kan ook met name wat het fiduciaire aspect van het subsidiebegrip betreft worden gezegd, dat hier generiek en a priori vertrouwen wordt geschonken. Intussen laat zich horen, dat een zodanige „codificatie van het vertrouwen" een hachelijke zaak is, welke niet op alle gebieden volkomen te bereiken blijkt. In dit licht moeten de in punt 2, voorlaatste alinea, genoemde vaagheden en escapes worden gezien.

5. Onverminderd de hierboven besproken kenmerken van het begrip „subsidie" blijkt de terminologie der Nederlandse onderwijswetten er bovendien van uit te gaan, dat het woord „subsidie" alleen dan kan worden gebruikt, wanneer de aktiviteit van de begiftigte instelling slechts *ten dele* door de overheid wordt bekostigd.

Op het eerste gezicht lijkt dit een uitvloeisel van het voor subsidieverhoudingen kenmerkende element van „partnership". Intussen kan men niet loochenen, dat ook bij die soorten van onderwijs, welke de overheid voor 100 % bekostigt, de private partner vaak heel duidelijk aanwezig is, al levert die zijn bijdrage niet in geld. Ook hier geeft de overheid geld aan anderen om hen in staat te stellen het werk op hun wijze te doen. Waarom hier dan niet over subsidie gesproken?

Een feit is dat reeds vóór de integrale vergoeding van kosten van lager onderwijs wettelijk haar beslag had gekregen, minister Cort van der Linden de term „subsidiëring" blijkbaar daarop niet van toepassing achtte. In zijn bekende rede van 11 december 1913 sprak hij: „Reeds in de Troonrede is aangekondigd een staatscommissie tot regeling van de subsidiëring van het bijzonder onderwijs op algemeen bevredigende wijze . . . Men heeft gezegd: aan die subsidiëring hebben wij niet genoeg; dat is niet wat wij hebben moeten; wij moeten hebben: financiële gelijkstelling."[13]

Wellicht heeft het gevoelen der rechterzijde, hier een (moreel) *recht* te verdedigen, er toe bijgedragen dat men ter aanduiding van deze figuur een andere term dan het naar begunstiging riekende „subsidie" koos.

Ook op het gebied der kinderbescherming wordt aan subsidie-verlening soms inhaerent geacht „dat niet een integrale vergoeding der kosten wordt gegeven."[14]

[13] Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer, zittingsjaar 1913–1914, blz. 726.

[14] Antwoord van de Minister van Justitie op vraag 73, verslag der Tweede Kamer over hoofdstuk IV der Rijksbegroting 1959, gedrukte stukken 5300 nr. 9.

II. *Ratio*

Na de verschillende facetten van het *begrip* „subsidie" te hebben onderzocht, wil ik enkele opmerkingen maken over de motieven welke de overheid er toe kunnen leiden, gebruik te maken van dit middel van bestuur.

Men zou namelijk op het eerste gezicht kunnen menen, dat degene die voor het bereiken van een of ander overheidsdoel de weg der subsidiëring inslaat, wel een heel merkwaardige keus doet. Hij kiest een bijzonder genuanceerde maar ook bijzonder ongrijpbare figuur, waarbij de wederzijdse verhoudingen ietwat (soms zeer) in het vage liggen. Noch uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de tegenpartij, noch uit een oogpunt van beleidszekerheid voor zichzelf lijkt hij de rechtste en meest voor de hand liggende weg te hebben ingeslagen. In de zuivere rechtszekerheidsstaat, de état-gendarme, zou dan ook voor subsidiëring geen plaats zijn. De overheid zou daar haar eigen zaken, en de burgers zouden er de hunne hebben. Van een zo persoonlijke relatie als vertrouwen en toevertrouwen zou geen sprake zijn. De staat behartigt zelf datgene wat onder een zodanig regime als het algemeen belang wordt beschouwd; de onderdanen zijn bedacht op hun eigen voordeel of op zodanige filantropie en zodanig maecenaat als hun eigen hart hun ingeeft en hun eigen beurs bekostigen kan. Gelijk de zuivere scheiding van openbare en bijzondere belangen zich op het juridische vlak spiegelt in de tegenstelling tussen publiek- en privaatrecht, spiegelt zij zich op het financiële vlak in de zuivere scheiding tussen openbare en particuliere middelen.

En zoals de scheiding van publiek- en privaatrecht, zonder ooit volkomen scherp te zijn geweest, vroeger toch voldoende scherp was om in de rechtsdogmatiek als een absolute gehanteerd te kunnen worden, terwijl tegenwoordig de zogenaamde „osmose" tussen deze twee gebieden in het oog springt, zo kan men ook op het financiële gebied zeggen dat de verwevenheid van openbare en particuliere middelen, zoals die in het subsidieverschijnsel aan den dag treedt, niet helemaal van vandaag of gisteren dateert, maar wel in de laatste tijd hand over hand is toegenomen. Het subsidiëren heeft zodanige afmetingen aangenomen, dat de staat er reeds bij zijn belastingpolitiek rekening mee moet houden en dus in zekere zin belasting heft voor „particuliere" doeleinden, uiteraard met het oog op derzelver openbaar belang.

Overheid en particulier treden elkander niet meer tegemoet als twee partijen die absoluut verschillende typen van belangen vertegenwoordigen, de overheid alleen maar het recht, de particulier alleen maar zijn willekeur, doch als partners die een belang gemeen hebben, zij het ook dat zij het wellicht van enigszins verschillende kanten benaderen. Gaat het bijv. om de bestrijding van een bepaald soort menselijke nood, dan kan de Christen die als een daad van diakonia of een blijk van caritas zien, en de humanist als een eis van humanitas, ter-

wijl de overheid oog heeft voor het feit, dat ook de gerechtigheid tot op zekere hoogte de voortgang van dit werk vordert. Een geval, waar overheid en particulier initiatief nog betrekkelijk vreemd tegenover elkander staan, is de subsidiëring van de bouw van kerken. Hier heeft de overheid bepaald een heel ander motief om subsidie te verlenen, dan de kerk om subsidie te vragen. Op de meeste terreinen van subsidiëring is de tegenstelling tussen de beide benaderingswijzen echter veel minder scherp, wijl het distributieve moment van de iustitia tot de caritas eigenlijk niet in tegenstelling staat. De overheid als orgaan van het maatschappelijk noodwendig recht, de particuliere instelling als orgaan van spontane menselijke bewogenheid, vinden elkaar op het raakvlak, waar het ethisch toewensbare als het maatschappelijk wenselijke omslaat in het billijkerwijze gebodene. Hier, waar recht en zedelijkheid elkander raken, grenzen ook overheid en particulier dichter dan ooit aan elkaar. De staat „schenkt" (als ware hij een privaat persoon) aan een particuliere instelling „macht" (als ware zij een overheid).

Wat de particulier met het overheidsgeld gaat doen, is weliswaar geen overheidshandelen in de stricte zin van „acte d'autorité"; doch evenmin gaat het om een bloot feitelijk handelen, als van een arbeider in overheidsdienst of van een aannemer van openbare werken. De bijzondere school heeft bij haar werk een ideologische speelruimte welke de ambtenaar mist; dat werk is niet alleen maar „Arbeit", doch tevens „Wirken". En voor zover de mogelijkheid daartoe op subsidiëring berust, kan men zeggen dat het openbaar gezag, zo al geen overheidsmacht, dan toch wel degelijk een stukje financiële macht die uiteindelijk op de macht tot belastingheffen berust, aan een particuliere instelling uit handen heeft gegeven.

Maar waarom doet de overheid dit eigenlijk? Waarom besteedt zij niet het hare zoals zij zelve dat het beste acht? Het antwoord op deze vraag moet in eerste instantie luiden, dat zij dit juist wèl doet. Wanneer zij een subsidie verleent, geeft zij daarmede te kennen, dat zij juist deze indirecte besteding in de gegeven omstandigheden de beste acht. Intussen mag dan toch wel worden toegegeven, dat deze „zelfbeperking" toch wel een zeer merkwaardig, ja, hoogst paradoxaal „middel van bestuur" is: een effectueren van de verantwoordelijkheid voor overheidsgeld door een betrekkelijkerwijze uit handen geven van die verantwoordelijkheid. Daarbij komt dat de grens tussen de sferen van overheid en particulier hierdoor wordt vervaagd op een wijze, die de overzichtelijkheid en doorzichtigheid der verhoudingen bepaald niet ten goede komt. Er moeten voor de overheid wel zeer klemmende redenen bestaan, dat zij tot een zo paradoxale gedragslijn haar toevlucht neemt.

Die klemmende reden is er inderdaad, en wel van de allereerste orde. Wanneer de overheid alle activiteiten die min of meer van belastinggeld afhangen zelf ter hand zou nemen, zou een organisatori-

sche concentratie worden bereikt die het optimale ver te boven zou gaan. Juist de niet bloot materiële, doch intermenselijke en culturele activiteiten zouden door een zodanige overconcentratie volkomen gedenatureerd worden. In de onmisbare dialektiek van overheid en onderdaan zou het evenwicht op heilloze wijze ten „gunste" van de overheid zijn verschoven. Wil in deze tijd van massale organisatie nog iets van een werkelijk evenwicht terechtkomen, dan zal het in dier voege moeten geschieden, dat ook het „georganiseerde" ten dele en in bepaalde opzichten nog „particulier" blijft. Een zekere spreiding van organisatie, een „balance of powers" is hier van kardinaal belang. Het is niet goed dat de staat alleen zij; ook in de meest democratische handen die men zich denken kan, moet men geen al te grote opeenhoping van macht leggen.[15] Wil de organisatie niet ontmenselijkt worden, dan zal zij zelve een dialektische relatie van organisaties moeten zijn, waarin het „overlaten en toevertrouwen" een zowel onderscheidend als verbindend beginsel is. In een zo sterk geordende maatschappij als de hedendaagse nu eenmaal is, zou een overheid-ordeningsmonopoliste een al te zwaar monoliet worden. Om dit te vermijden moeten zekere offers worden aanvaard, niet alleen op het gebied van de uiterlijke efficiency, maar zelfs van de rechtszekerheid. De efficiency en rechtszekerheid van de ambtelijke reuzenmolen zou anders ergens omslaan in haar tegendeel en uiteindelijk noch efficiency, noch rechtszekerheid meer zijn.

Hoe ver de overheid met deze zelfbeperking en (financiële) zelfontlediging behoort te gaan, is niet in het algemeen te zeggen. Er zal hier getracht worden, globaal enige groepen van gevallen te onderscheiden.

1. Wanneer een zaak in de ogen van sommige, vele of alle volksgenoten zedelijk prijzenswaardig is, behoeft dit nog niet te betekenen dat de overheid er aan bij moet dragen. De loffelijke zaak kan met loffelijk en vrijwillig bijeengebrachte penningen worden bekostigd. Het is geen „rechtsplicht", maar „liefdewerk".

2. Zodra de morele wenselijkheid van een bepaalde werksoort echter een zo dringende vorm heeft aangenomen, dat zij een eis van gerechtigheid[16] mag worden genoemd, ligt de zaak enigszins anders. Zodra het werk een rechtens geboden werk wordt, is bekostiging door de overheid de meest redelijke oplossing; dan is het immers billijk dat alle burgers er aan meebetalen, naar de criteria van draagkracht enz, welke in onze fiskale wetgeving zo zorgvuldig zijn uitgekiend.

Werd dit meebetalen niet verplicht gesteld, dan betaalden de bereidwilligen dubbel. Dat zou onrechtvaardig zijn tegenover de bereidwilli-

[15] Vgl. het aangehaalde rapport Subsidiepolitiek, blz. 5 (onderaan).
[16] In de zin van „afdwingenswaardigheid" (Vgl. mijn betoog in de Handelingen van de Vereniging voor Wijsbegeerte des Rechts, XXXXIV (eerste gedeelte), Zwolle 1959, blz. 49–50).

gen, en maakt voor minder scheutige lieden de verleiding tot niet meebetalen wel bijzonder groot. Zelfs vanuit het standpunt van degene, die nu niet bepaald van enthousiasme voor een bepaalde werksoort overvloeit, kan men verdedigen dat *als* men er dan moraliter niet langer van tussen kan, het gemakkelijker en zakelijker is eens voor al een belastingaanslag te ontvangen, dan telkens met collectes te worden lastiggevallen. De schuldeiser die tot zijn schuldenaar zegt, dat het bedrag aan diens beleefdheid wordt overgelaten, maakt het hem heus niet het gemakkelijkst. Zou men het buitenfiskaal bijeenbrengen van gelden niet kunnen overlaten aan de *blijmoedige* gevers, dus aan het echte particuliere *initiatief*, dat bij de becollecteerden dikwijls ver te zoeken is? In zekeren zin zou dat billijker zijn. Op het ogenblik bestaat er zo iets als een fatsoensplicht om aan allerlei noodzakelijkerwijze te behartigen doeleinden bij te dragen. Degene die dit braaf doet, kan zich in zekere zin beklagen, in het nadeel te zijn bij degenen die het niet doen.

Op het eerste gezicht lijkt dit een probleem, dat zich bij elk offeren voordoet. Is het billijk dat de offervaardige minder voor zichzelf overhoudt dan de niet-offervaardige? Men zou juist aan de eerstgenoemde toewensen, dat een goede fee hem het geld met rente in zijn zak terugtoverde.

Bij nader inzien dient men echter te onderscheiden. Een mens die zo in het door hem begiftigde doel opgaat, dat hij „voor zijn plezier" daaraan geld geeft, besteedt dit geld naar zijn genoegen en is dus niet te beklagen. Een mens die van nature het geld minder los in de zak heeft zitten, doch zich tot werkelijke offervaardigheid weet op te werken, heeft meer verworven dan wie een stad ingenomen heeft. Wie den arme geeft, leent den Here. De onbillijkheid welke in het speculeren op vrijwillig schenken lijkt te zitten, doet zich in wezen alleen voor, wanneer dit eigenlijk niet helemaal vrijwillig geschiedt. Aan het systeem van conventionele, semi-verplichte weldadigheid, kleven uit een oogpunt van gerechtigheid dezelfde bezwaren als aan een te gemakkelijk ontduikbare belasting.

Nu laat het systeem van semi-verplichte offervaardigheid zich natuurlijk niet van hogerhand afschaffen. Speldjesdagen zou men nog kunnen verbieden; bedelbrieven uiteraard niet. Het enige wat men van overheidswege in die richting zou kunnen doen, ware een ruimer subsidiëren (en dus een heffen van hogere belastingen). Op deze wijze zouden de offers op een fiskaalrechtelijk meer verantwoorde wijze over de bevolking worden gespreid. In termen van „overheid en particulier initiatief" uitgedrukt zou hiervan echter tevens het gevolg zijn, dat het particuliere aandeel in de financiering sterk zou achteruitgaan, waardoor tevens het particuliere aandeel in de zeggenschap over het werk zou verminderen.

Weliswaar behoeft er tussen bijdrage en zeggenschap niet steeds evenredigheid te bestaan. Men denke aan het bijzonder onderwijs en

aan de inrichtingen voor de kinder-bescherming; hier hebben de particuliere organen een mate van zeggenschap die bepaald niet evenredig is aan de geringheid van hetgeen zij tot de financiën bijdragen. Toch kan men het bedrag dat uit particuliere middelen aan het werk toevloeit niet eindeloos verminderd denken, zonder op bedenkelijke wijze de limiet te naderen waar men zich de vraag gaat stellen, welke groep van particulieren hier eigenlijk nog als de dominus negotii moet worden beschouwd, nu geen enkele particulier er financieel meer achter staat.[17]

Laat ons een zeer concreet voorbeeld nemen: het bijzonder hoger onderwijs. Het particulier initiatief brengt hier vijf percent van het geld op. Ik wil gaarne geloven dat het zich hiervoor heel wat inspanning getroost; doch vanuit de resultaten bekeken kan men zeggen, dat een staatskas die vijf en negentig percent van dit onderwijs bekostigen kan, ook wel de volle honderd zou kunnen dragen. Maar stel u eens voor dat het zo was, en dat het particulier initiatief ten deze geen cent of slechts een symbolische gulden zou bijdragen; dan zou *iedereen* een bijzondere universiteit of hogeschool kunnen oprichten! De betekennis van de particuliere bijdrage is dus niet zozeer een financiële als wel een plebiscitaire. Er zou ook een heel ander stelsel van schifting denkbaar zijn, bijv. dat elke groep van dertig of veertig kamerleden het recht had om op staatskosten een universiteit of hogeschool te houden. Ja, er zijn sectoren waar inderdaad een ander criterium van schifting wordt toegepast en waar dan ook inderdaad de staat de volle honderd procent betaalt; bijvoorbeeld het gebied van het lager onderwijs.

Gegeven het feit dat misschien niet op elk terrein van het maatschappelijk leven zulk een alternatief systeem kan worden uitgedacht, is de oude methode van het vragen van een geldelijk offer nog helemaal zo gek niet. Het is namelijk een thermometer die niet alleen reageert op toeneming van het aantal geïnteresseerde burgers (contribuanten), doch tevens op de intensiviteit van hun interesse (hoogte van de contributie per man)[18] Die beide factoren komen volgens een fraaie en eenvoudige wiskundige formule tot uitdrukking in het éne eindcijfer: de opbrengst van de financiële actie. Het feit dat uit particuliere middelen een bepaald bedrag voor een bepaald doel is bijeengebracht, bewijst dat in den lande voor dit doel „een bepaalde mate van belangstelling" bestaat. Hiermede houdt de overheid dan rekening door, juist bij aanwezigheid van particulier bijeengebrachte middelen, en soms ook naar evenredigheid van die middelen, uit de belastingpenningen bij te dragen. Het vrijwillig bijeenbrengen van geld voor een doel fungeert dus tevens als een soort volksstemming over de vraag of (respectievelijk in hoeverre) er ook dwangfinanciering (belastingheffing) voor datzelfde doel behoort te geschieden.

[17] Vgl. het aangehaalde rapport Subsidiepolitiek, blz. 34.
[18] Zie over laatstgenoemd punt: Raymond B. Cattell in Psychological Review 1948, blz. 61.

Natuurlijk kan aan routinebijdragen, als bijv. bij straatcollecten worden gegeven, slechts een geringe plebiscitaire waarde worden toegekend. Zij geschieden anoniem en komen niet (gelijk een verenigingscontributie) tot uitdrukking in een stemrecht van de schenker. Toch zijn zij niet geheel van plebiscitaire waarde ontbloot. Wie iets geeft aan een collecterende vereniging of stichting, weet dat hij daarmede bijdraagt tot de versterking van de positie van die organisatie (met haar gezagsorganen zoals ze er nu eenmaal uitzien: bestuur, eventuele ledenvergadering, enz.). Hij handelt als de kiezer die anoniem zijn stem uitbrengt op een buiten zijn toedoen opgestelde lijst van kandidaten voor het parlement. Hij weet misschien zelfs dat de overheid op elk kwartje dat hij geeft, een ander kwartje (of een stapel van negentien kwartjes) zal leggen, en helpt dus „naar vermogen" de bestemming der belastinggelden te bepalen. Zo is langs een achterdeur een heel merkwaardige vorm van meervoudig stemrecht in ons staatsbestel ingevoerd.

Ik geloof dat wij er goed aan doen, ons deze consequenties van ons subsidiestelsel eens wat meer voor ogen te houden. Niet noodzakelijkerwijze om ze te verwerpen. Het systeem om allerlei nuttige en nodige activiteiten, mits het particuliere initiatief er iets voor opbrengt, verder door de overheid te laten bekostigen, is een compromis, maar behoeft geen onverstandig compromis te zijn. Minder subsidie en minder belasting, op hoop van hoger particuliere contributies, zou te veel diegenen in de kaart spelen, die deze hogere contributies toch niet geven; het zou de gierigen in een min of meer parasitaire positie plaatsen. Meer subsidie en hogere belasting zou in vele sectoren uiteindelijk neerkomen op nationalisatie van de inrichtingen. De burger zou dan nog slechts via de verkiezingen voor Kamer, staten en gemeenteraad zijn invloed kunnen uitoefenen op het werk, met andere woorden er zou een volledig gecentraliseerde democratie zijn ontstaan. Het huidige systeem waarborgt daarentegen dat de burger, naast zijn algemeen kiesrecht, tevens (en in andere vorm) een sector- en/of zuilsgewijze invloed op de gang van zaken kan uitoefenen. Dit is nuttig om dezelfde reden, als waarom onze grondwet naast de Staten-Generaal ook nog een provinciale en plaatselijke volksvertegenwoordiging kent.

3. In dit hoofdstuk werden onder 1 en 2 onderscheidenlijk het particulier te bekostigen „liefdewerk" en het te subsidiëren „verplichte werk" besproken. Het is duidelijk dat de grens tussen deze twee categorieën niet scherp is. In twijfelgevallen zal gedeelde bekostiging de meest redelijke oplossing zijn.

4. Ook is de grens geenszins een voor de eeuwigheid getrokkene. Wanneer met de toeneming van onze welstand en van onze technische en socio-therapeutische vermogens, de totaliteit van datgene waartoe wij ons als rechtvaardige mensen geroepen voelen voortdurend toe-

neemt, kan het zijn dat de aanvankelijke liefdedienst tot plicht wordt en met recht om belastinggeld gaat vragen. Men kan zeggen dat de particulier vaak pionierswerk verricht op een gebied, waarop de overheid zich nog niet geroepen voelt. Deze van bijzonder ethos vervulde particulier is in zoverre te vergelijken met de kloosterlingen die, naar men in Rooms-Katholieke kringen wel zegt, vaak pionierswerk verrichten dat later door leken of wereldgeestelijken wordt overgenomen.

5. Tenslotte bedenke men dat er nog steeds veel is, en blijven zal, wat de overheid zelf doet; soms misschien bij gebrek aan een geschikte partner, wien zij het zou kunnen toevertrouwen (subsidiariteitsbeginsel); soms ook omdat haar eigen bestaan er onmiddellijk mee gemoeid is (strafrechtspleging, landsverdediging) of omdat andere redenen haar nopen zich een zo groot mogelijke mate van zeggenschap over de materie te verzekeren.

III. *Verwante figuren*

Het is misschien goed de aandacht te vestigen op het feit, dat er enkele rechtsfiguren bestaan die, hoewel zij niet onder de definitie van „subsidie" vallen, noch met dit woord plegen te worden aangeduid, toch in haar effect een duidelijke parallellie met de subsidiëring vertonen.

1. In het eerste hoofdstuk van dit opstel werd reeds opgemerkt, dat de beperking van het begrip „subsidie" tot bijdragen van de overheid aan niet-overheden eigenlijk willekeurig is. In wezen komt het er op aan, wie de bevoegdheid tot belastingheffen heeft en wie niet; iedere geldverschaffing van de fiscale „have" aan de fiscale „have not" vertoont, zo men haar al geen subsidie wil noemen, daarmee zeker een essentiële verwantschap.

Het zij mij vergund deze gedachte hier wat nader uit te werken.

Een van mijn mede-pre-adviseurs heeft in zijn proefschrift gewezen op „de treffende gelijkenis van de ideologie van het particulier initiatief met die van het oudere communalisme".[19] Deze gelijkenis verwondert mij niet, gezien de niet minder treffende gelijkenis tussen de posities welke de gesubsidieerde instellingen, respectievelijk de provinciën, gemeenten, enz. innemen ten opzichte van het rijk. In beide gevallen zien wij hoe de staat bepaalde functies, welker uitoefening hij in het algemeen belang acht, in goed vertrouwen overlaat aan een ander organisme. Voor zover dat andere organisme een provincie of gemeente is, kan men nu wel zeggen dat het slechts een kwestie van „interne organisatie en administratie van het overheidsapparaat (vestzak-broek-

[19] H. A. Brasz, Veranderingen in het Nederlandse communalisme, Assen 1960, blz. 52.

zak)" betreft[20], doch de sociale en historische realiteit geeft ook voldoende aanknopingspunten voor een andere beschouwingswijze; te weten dat de Nederlandse gemeente noch bedoeld, noch ontstaan is als een tak van staatsdienst. Evenzeer als een vereniging heeft zij een eigen historisch en sociaal-psychologisch aanzijn, min of meer los van de staat – wiens almacht zij juist daarom vermag te temperen –, en toch in menig opzicht van de staat afhankelijk.

Toen de gemeenten en verenigingen zich financieel nog konden bedruipen, was hun afhankelijkheid van de staat in beginsel geen andere dan die waarin ook de individuele burger verkeert: afhankelijkheid van de staat als van de handhaver der rechtsorde en de verlener van een aantal andere diensten in natura. Thans zijn zilveren koorden de purperen komen versterken, zowel waar het publieke als waar het private organisaties betreft.

Het oudst is deze financiële afhankelijkheid eigenlijk bij de gemeenten e.d. Zodra een stad niet meer als een vereniging het recht heeft onwillige contribuabelen uit te stoten, is zij voor de inning van haar belastingen afhankelijk geworden van het dwangapparaat van de staat. Dat geldt ook voor die belastingen, waarvan men in onze rechtstaal zegt dat ze rechtstreeks door de gemeente worden geheven, zoals de hondenbelasting of de vermakelijkheidsbelasting. Het is natuurlijk nog veel duidelijker bij die belastingen welke eerst via het gemeentefonds of zelfs via de schatkist aan de gemeenten ten goede komen. Direct of indirect is het altijd de staat die bepaalt, hoeveel de gemeente maximaal te besteden heeft. Dit roept problemen op, analoog aan die welke zich op het stuk der subsidiëring voordoen. Ook hier laat de (hogere) overheid een aan haar ondergeschikte organisatie aanleunen tegen haar fiskale macht, terwijl zij zich daartegenover (t.a.v. de gemeenten in grondwet en gemeentewet) tal van preventieve en repressieve controlebevoegdheden op het stuk van bestuur, en dus ook op het stuk van besteding van belastinggelden, heeft voorbehouden. Zou in een bepaalde gemeente het belastinggeld op een beslist onaanvaardbare wijze worden besteed, dan zou ongetwijfeld een ingrijpen van hogerhand volgen, in de vorm van weigering van de goedkeuring der begroting, of in het uiterste geval zelfs door het buiten werking stellen van de normale organen van het gemeentebestuur. Ook bij de opheffing van gemeenten of bij het aan zich trekken van materies door de rijkswetgever kan de vraag van de efficiency van de besteding der belastinggelden een rol spelen. De staat is te zeer verantwoordelijk voor de verdeling van de opbrengst der rijksbelastingen en te zeer mede betrokken bij de invordering der gemeentebelastingen, dan dat hij een onverantwoordelijk gemeentebeleid zou kunnen verantwoorden. En toch zou de gemeentelijke autonomie geen autonomie zijn, als de staat ieder gemeentedubbeltje omkeerde alsof het zonder meer een staatsdubbeltje was. Wij zien ook hier dat het rijk met een zekere mate van goed vertrou-

[20] Aangehaald rapport Subsidiepolitiek, blz. 7.

wen de besteding van bepaalde rijks- of met rijkshulp geïnde gelden overlaat aan een buiten de rijksdienst staande organisatie.

Men kan dus ook zeggen, dat het vraagstuk van de financiële verhouding tussen rijk en gemeente vele aspecten vertoont, welke in wezen parallel lopen met die van het probleem der subsidiëring. In beide gevallen gaat het er bijv. om, een zodanige „subsidie"-basis, een zodanige „subsidie"-sleutel en een zodanig controle-stelsel te vinden, dat de financiële banden de vrijheid van het lichaam, welks autonomie tegenover de staat juist zo'n bijzonder hoog goed is, zo min mogelijk beperken, terwijl er anderzijds geen dingen gebeuren welke de staat tegenover de belastingbetalers niet kan verantwoorden. Ook hier zien wij dus, evenals bij de eigenlijk gezegde subsidieverhouding, een merkwaardig gedeelde verantwoordelijkheid voor de behartiging van een openbaar belang, waarbij de ene partner het geld, de ander zijn concrete aandacht en liefde bijdraagt. Ten opzichte van de gemeente fungeert het rijk in zekere zin als een overheid; tegenover het rijk fungeert de gemeente als een dichter bij de bevolking staande, particularistischer vorm van organisatie, die merkwaardigerwijze ook in ons Koninkrijk een a.h.w. „republikeinse" regeringsvorm heeft (wanneer we in de aanhef van artikel 152 der grondwet een trekje van onbewuste symboliek mogen zien).

Tegenover het beginsel van de gemeentelijke en provinciale autonomie staat dat van de gecentraliseerde eenheidsstaat; tegenover het beginsel van het particulier initiatief staat dat van de staatszorg. Op beide fronten gaat het eigenlijk om dezelfde tegenstelling. Als in een democratisch land het stelsel van centralisme en staatszorg heerst, heeft de burger over de besteding van de belastinggelden slechts zeggenschap als kiezer voor het rijksparlement. Dat betekent dat alleen de meerderheid der kiezers, over het gehele land berekend, deze zeggenschap heeft. Een lokale of niet-lokale groep van andere kleur heeft over het belastinggeld niets te zeggen. In een land waar de beginselen van decentralisatie en van begunstiging van het particulier initiatief heersen, wordt ook aan de minderheidsgroep een zekere, in guldens afgemeten dosis overheidsmacht gegeven. Synchronische verscheidenheid, diachronisch pionierschap zijn er de vruchten van.[21]

2. In hoofdstuk II van dit opstel werd erop gewezen, dat in die sectoren, waar de overheid subsidie verleent naar evenredigheid van de particulier bijeengebrachte middelen, aan de particuliere contribuant een indirecte macht wordt gegeven over de besteding van de belastingpenningen. Opgemerkt moge nog worden, dat er ook een andere techniek bestaat om ditzelfde doel te bereiken. Wanneer een belastingbeta-

[21] Over het pionierschap van het particulier initiatief zie men hoofdstuk II, onder 4; over het pionierschap der gemeenten zie men Hartog en Van Poelje, Bestuurswetenschappen 1952, blz. 133 en B. C. Franke, Bestuurswetenschappen 1952, blz. 257.

ler de gift, die hij aan een bepaalde instelling heeft gedaan, mag aftrekken van zijn belastbaar inkomen, geschiedt de gift gedeeltelijk op overheidskosten. Als de man ten gevolge van deze aftrek honderd gulden minder belasting betaalt, bedraagt zijn gift moraliter eigenlijk honderd gulden minder dan het nominale bedrag, en hij is zich dat veelal zeer wel bewust. Wie deze honderd gulden geschonken heeft, is eigenlijk de fiscus; hij heeft de begiftigde instelling, op grond van de door haar ontvangen particuliere gift, nog een subsidie van honderd gulden gegeven. Maar ook hier kan men zeggen, dat de overheid dit niet ten opzichte van elke door particulieren begiftigde instelling doet, maar alleen ten aanzien van die instellingen in welke zij een zekere mate van vertrouwen heeft (bijv. die welke geplaatst zijn op de lijst, bedoeld in artikel 3 der Armenwet). Bij deze verkapte subsidies gaat het dus net zo als bij vele openlijke het geval is: de overheid bepaalt in grote lijn welk soort werk gesubsidieerd zal worden, doch laat van de particuliere offervaardigheid afhangen, welke instelling hiervan profiteren zal (en soms ook tot welk bedrag).

Verkapt subsidie kan men zulk een fiscaal beleid noemen. Als zodanig valt het buiten het bestek van deze inleiding, welker schrijver zich niet heeft willen begeven in een analyse van de vele vormen van verkapt subsidie die men desgewenst in het overheidsoptreden zou kunnen aanwijzen; een dergelijke arbeid zou stellig „uferlos" zijn, daar de begrippen en definities ons in de steek zouden laten. Dat hier niettemin op één vorm van verkapt subsidie, namelijk de belastingaftrek, wél wordt gewezen, is omdat juist deze figuur een zo opmerkelijke parallellie met het eigenlijk gezegde subsidie vertoont, doordat in beide gevallen aan de persoon die een bijzonder offer brengt daarvoor het recht wordt gegeven om in bijzondere mate invloed uit te oefenen op de bestemming van het algemene belastingoffer.

Zo groot is deze parallellie, dat de vraag rijst of hier niet gesproken moet worden van een doublure. Zou het administratief niet veel eenvoudiger en uit beleidsoogpunt veel doorzichtiger zijn, òf de subsidies te verhogen en de belastingaftrek af te schaffen, òf de fiskale privileges van contribuanten aan goede instellingen uit te breiden, maar deze laatste dan ook niet meer rechtstreeks te subsidiëren? Waarom laat men de beide systemen naast elkander voortbestaan! Is het omdat ze, onafhankelijk van elkander totstandgekomen en uitgewerkt als ze zijn, elkander hier en daar kunnen corrigeren? Of durft men de zaak niet te vereenvoudigen wijl men halfbewust vreest, dat dan al te zeer aan het licht zou komen welk een aanzienlijk deel van het inkomen der instellingen in werkelijkheid ten laste van de gemene pot komt? Het is niet fraai een opstel met een vraagteken te besluiten; doch het onderwerp dat ons bezig houdt, biedt er menige verleiding toe.

DE OVERHEIDSSUBSIDIE

BESTUURSKUNDIGE ASPECTEN

Pre-advies van Dr. H. A. Brasz

Inleiding[1]

Het subsidiëringsprobleem staat sedert een tiental jaren opnieuw in het centrum van de belangstelling. In de tweede helft van de 19e eeuw waren sommige belangrijke politieke twistpunten, zoals die betreffende de verhouding tussen kerk en staat en tussen school en staat, niet los te denken van het subsidiëren door de overheid. Buys[2] en Kuyper[3] hebben zich reeds beklaagd over de in hun ogen zeer omvangrijke bedragen, welke uit de overheidskassen bij wijze van subsidie hun weg vonden naar de maatschappij. Daarbij lieten zij niet na, om het problematische van dit subsidiëren naar voren te brengen. Ook in de hedendaagse bestuurspraktijk en in de literatuur valt het op, dat er een grote overeenstemming is over het feit, dat subsidiëren een probleem is. Wij zouden kunnen zeggen, dat de *subsidiëringsdruk* als sociaalpsychologisch verschijnsel, na misschien een vermindering of althans een stilstand in de jaren van economische vertraging (1920–1945) te hebben doorgemaakt, nu weer in volle zwaarte weegt.

Deze subsidiëringsdruk houdt verband met de suggestie, dat de omvang van het verschijnsel zo onrustbarend toeneemt, dat fundamentele waarden in de samenleving in de verdrukking dreigen te komen.

I. *Omvang van het subsidieverschijnsel*

1. *Begrippen*

Op zichzelf is de groei van het aantal subsidies en de toeneming van de daaraan ten koste gelegde bedragen niets bijzonders in een samenleving, die een snelle groei in allerlei opzichten doormaakt. Er is pas iets bijzonders aan de hand, indien het verschijnsel subsidie meer dan evenredig toeneemt. Wij moeten in de statistieken nagaan, of dit laatste het geval is. Daarbij komen wij dan meteen voor de moeilijkheid van de definitie te staan.

[1] Het vervaardigen van dit pre-advies heeft mij voor grote moeilijkheden geplaatst. Voor zover de lezer het toch kan waarderen, dient hij te bedenken, dat ik met velen, die beter dan ik het subsidieprobleem kennen, heb gesproken. Voor hun bereidwilligheid om met mij te spreken uit ik hier mijn hartelijke dank. Zij zullen hun eigen mening niet steeds in het stuk terugvinden: zonder kennis te nemen van de van de mijne afwijkende standpunten – dit zij hun tot troost – zou ik het pre-advies nimmer hebben kunnen schrijven, zoals het nu is geschreven. Alle fouten blijven, niettegenstaande deze consultaties, vanzelfsprekend geheel voor mijn eigen rekening.

[2] J. T. Buys, *De Grondwet,* Arnhem 1887, blz. 46.

[3] A. Kuyper, *Ons Program,* Hilversum 1907, blz. 222 v. en 291.

Een statistisch begrip subsidie bestaat niet. Het centraal bureau voor de statistiek verdeelt de uitkeringen, welke wel subsidie worden genoemd of op z'n minst subsidieachtig zijn, over een aantal categorieën. Het is niet mogelijk om uit deze categorieën de subsidies in de zin, zoals zij door de V.A.R. aan de orde zijn gesteld, bijeen te garen. Daarbij komt, dat het geven van een nauwkeurige omschrijving van het begrip subsidiëren op dit ogenblik een te ambitieuze handeling zou zijn.

Elke overdracht van beschikkingsmacht over goederen en diensten, in geld of natura, kan subsidie worden genoemd, mits tegenover deze overdracht economisch gezien geen of onvoldoende directe prestatie ten behoeve van de subsidiënt staat. Bij de voorbereiding van de pre-adviezen werd voorts de afspraak gemaakt, om die subsidies in het centrum van de belangstelling te plaatsen, welke worden verstrekt door overheidsorganen aan instellingen die niet gerekend kunnen worden tot de economische sector. De uitkeringen om niet aan bedrijven en individuele particulieren, zijn zodoende als primair studieobject verworpen. Op deze wijze is het brandpunt van ons onderzoek voldoende omlijnd, maar het begrip subsidie niet.[4] De cijfers, welke beschikbaar zijn[5], hebben steeds betrekking op een deel van de subsidies.

De volgende verhoudingsgetallen zouden van groot belang kunnen zijn voor een verheldering van ons inzicht in de betekenis van het subsidieverschijnsel in de Nederlandse samenleving.

1e. De *frequentie* van de subsidies op de budgetten van de overheid, eventueel gespecificeerd naar Rijk, Provincie en Gemeenten. De frequentie noem ik het percentage dat de subsidies uitmaken van de middelen of uitgaven van deze overheidslichamen.

2e. De *intensiteit* van de subsidies in de rekeningen van de gesubsidieerden, d.w.z. het percentage dat de subsidies uitmaken van de totale inkomsten van de gesubsidieerden.

Deze intensiteit kan dan worden gemeten met betrekking tot de maatschappij als geheel, waartoe bijv. als indicator kan fungeren het percentage, dat de subsidies uitmaken van het nationale inkomen (al-

[4] Aan het ondefinieerbare van het subsidieverschijnsel is ook in de buitenlandse literatuur de laatste tijd aandacht geschonken. Vgl. bijv. het artikel van Ch. Bellstedt, *Bedürfen Subventionen gesetzlicher Grundlage?* in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 5 (14. Jahrgang) S. 161 (maart 1961) en de daar genoemde literatuur (o.a. H. P. Ipsen, *Öffentliche Subventionnierung Privater,* Köln-Berlin 1956 en K. U. Henze, *Verwaltungsrechtliche Probleme der Staatlichen Finanzhilfe zugunsten Privater,* Heidelberg 1958). Bellstedt schrijft: Begrifflich ist die Subvention eine Geldleistung des Staates an einen Privaten (Unternehmer oder Verbraucher), mit der ein bestimmter, im öffentlichen Interesse liegender Zweck gefördert werden soll. Hij heeft echter vooral belangstelling voor de subsidie, welke een „wirtschaftspolitisches Absicht verfolgt". Deze nadruk op het economische aspect van de subsidies vinden wij ook in de Amerikaanse literatuur terug, met name in het nog nader te noemen rapport voor het Amerikaanse congres (zie noot op blz. 36). Vgl. voor Zwitserland: Schindler, *Die Bundessubventionen als Rechtsproblem* (1952).

[5] Bijv. in Nationale rekeningen 1959, Zeist 1960, tabel 39.

gemene intensiteit). Voorts is het mogelijk om specificaties van deze intensiteit te bedenken, bijv. naar sectoren (bijv. intensiteit voor de sector maatschappelijk werk: percentage dat subsidies uit overheidskassen uitmaken van totale inkomsten van instellingen van maatschappelijk werk), naar instelling (percentage inkomen, dat een bepaalde instelling uit subsidies ontvangt), of naar activiteit (bijv. vijftig percent in de kosten van adviesbureaus).

Er zijn dus een aantal belangrijke begrippen met betrekking tot de omvang van het subsidiëren.

Iemand, die zich beklaagt over de hoge subsidies welke tegenwoordig aan de orde van de dag zijn, kan dus zeer verschillende dingen op het oog hebben. Hij kan schrikken van de stijging van de absolute getallen, de frequentie bij een bepaalde soort overheidslichamen of alle tezamen, dan wel een van de verschillende intensiteiten bedoelen.

Een klacht over hoge subsidies is, zonder nadere bepaling, voor velerlei uitleg vatbaar en veel te vaag. Een hoge subsidie aan een kerk voor het verrichten van massajeugdwerk, betekent helemaal niet, dat nu de instellingsintensiteit ook hoog is. De 100 pct subsidie voor die bepaalde activiteit is op het budget van de kerk misschien niet meer dan 3 pct van de totale inkomsten. Een hoge sectorsubsidie behoeft helemaal niet te betekenen, dat ook de algemene intensiteit van het subsidiëren hoog is.

2. *Neemt de intensiteit van de subsidiëring toe?*

Wij beschikken niet over cijfers betreffende de algemene intensiteit van het subsidiëren, waarin alle subsidies zijn opgenomen. Wel bestaan er cijfers over de ontwikkeling van het totaal bedrag, dat door het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen wordt besteed aan „inkomensoverdrachten om niet" in de vorm van „Bijdragen aan verenigingen, stichtingen e.d. zonder productief doel". Deze bijdragen zijn exclusief de bijdragen aan het bijzonder gesubsidieerd onderwijs gegeven, maar kunnen worden geacht een belangrijk deel van de subsidies te omvatten, die wij speciaal op het oog hebben. In tabel 1 zijn de terzake bekende absolute getallen gerelateerd aan het nationale inkomen, waardoor in de laatste kolom een benadering van de ontwikkeling van de algemene subsidie-intensiteit sedert 1948 kan worden afgelezen.

Uit deze cijferopstelling blijkt, dat niettegenstaande de *absolute* bedragen, besteed aan subsidies, voortdurend toenamen, pas sinds ± 1953 de algemene intensiteit van deze categorie van subsidies enigszins is toegenomen. Het ligt voor de hand, dat ook in alle of enkele sectoren de intensiteit is toegenomen,[6] waarmede weer gepaard ging een toeneming van het aantal gesubsidieerde instellingen, van de instellingsintensiteit en eventueel van de activiteitsintensiteit.

[6] Vgl. ook *De Rijksuitgaven, een terreinverkenning;* Geschrift nr. 7 van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, 's-Gravenhage, 1960.

Tabel 1. Verloop van de algemene subsidiëringsintensiteit van de bijdragen aan verenigingen, stichtingen e.d. zonder productief doel, o.a. exclusief bijzonder onderwijs.

Jaar	*Bedrag bijdragen in mlj. guldens*	*Nationaal inkomen tegen marktprijzen in mlj. guldens*	*Algemene subsidiërings-intensiteit*
1948	35	13535	0,259
1949	36	15432	0,233
1950	44	17168	0,255
1951	47	19513	0,240
1952	52	20335	0,255
1953	55	21836	0,256
1954	65	24557	0,264
1955	81	27568	0,293
1956	97	29604	0,327
1957	114	32032	0,355
1958	133	32760	0,406
1959	142	35120	0,404

3. *Ontwikkeling van de subsidiëringsfrequentie*

Teneinde enig inzicht te verkrijgen in de algemene tendenz, welke zich voordoet met betrekking tot de algemene subsidiëringsfrequentie (d.w.z. de relatieve betekenis van de subsidies op het totaal van de overheidsbudgetten) is in tabel 2 een overzicht gegeven van de relatieve betekenis van de in tabel 1 opgenomen bundel subsidies ten aanzien van de totale belastingbaten van de overheid[7].

Ter vergelijking zijn bovendien opgenomen de totale belastingbaten, uitgedrukt als een percentage van het nationale inkomen (marktprijzen).

Uit tabel 2 blijkt een voortdurend stijgende tendenz van de algemene subsidiëringsfrequentie. De toeneming van de frequentie vertoont na 1954 een versneld tempo. In de loop van tien jaren is de frequentie verdubbeld. Bezien wij de tabellen 1 en 2 in onderling verband, dan blijkt, dat in het laatst verlopen decennium zowel de algemene subsidiëringsintensiteit als de algemene subsidiëringsfrequentie ongeveer zijn verdubbeld, terwijl in het midden van het decennium een stroomversnelling in de ontwikkeling optrad. Ongeveer tegelijkertijd stokte de na de oorlog ingetreden daling van het aandeel van de belasting in het nationale inkomen. Het komt mij geoorloofd voor, om tussen deze gelijktijdig optredende veranderingen enig verband te zoeken.

[7] De belastingbaten zijn ontleend aan de Miljoenennota 1961, tabel op blz. 34.

Tabel 2. Verloop van de algemene subsidiëringsfrequentie van bijdragen aan verenigingen, stichtingen e.d. zonder productief doel, o.a. exclusief bijzonder onderwijs.

Jaar	*Bedrag bijdragen in milj. guldens*	*Totale belastingbaten*	*Algemene subs. frequentie*	*Belastingbaten in prct N.I. (Marktpr.)*
1950	44	5245	0,839	30,5
1951	47	5550	0,847	28,4
1952	52	5630	0,923	27,7
1953	55	5780	0,951	26,5
1954	65	6300	1,031	25,6
1955	81	6870	1,179	24,9
1956	97	7430	1,305	25,1
1957	114	7770	1,468	24,3
1958	133	8025	1,657	24,5
1959	142	8505	1,669	24,7

De expansie van onze economie is in het midden van de jaren vijftig zo sterk geworden, dat de belastingen als macro-economisch hulpmiddel (mede tegen 'oververhitting') op een hoog peil konden worden gehandhaafd. Men kan bij wijze van postulaat stellen, dat een relatief hoog belastingaandeel in het nationale inkomen voorwaarde is voor een toeneming van de omvang van de subsidies. In de afgelopen jaren heeft deze voorwaarde zich in sterke mate voorgedaan. Dit hoge belastingaandeel is namelijk, zoals wij nog nader zullen zien, gehandhaafd in een samenleving waarin de welvaart naar verhouding snel toenam, zodat aan een eventueel vanuit de maatschappij optredend verlangen tot het ontvangen van meer subsidies ook betrekkelijk gemakkelijk kon worden voldaan. In het vervolg zullen wij pogen meer inzicht te krijgen in de gestegen behoefte aan subsidie: hier kunnen wij volstaan met te constateren dat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën weinig in de weg heeft gelegd aan een tegemoetkomende houding van de Regering. Men kan hier de vraag aan toevoegen, of – zo men de trend tot toeneming van de subsidies wil bestrijden – daartoe een effectiever middel zou kunnen bestaan, dan een (drastische) verlaging van de belastingen.

4. *Enkele cijfers over de frequentie van de subsidie bij verschillende subsidiënten*

Ten aanzien van de frequentie van de subsidies bij de verschillende soorten publiekrechtelijke lichamen, heb ik contact opgenomen met het Centraal Bureau voor de Statistiek. Een berekening van deze

frequentie heeft vooral zin, wanneer de begrippen „subsidie" en „budget" voldoende vaststaan. Dan zou men op een gestandaardiseerde wijze de frequenties kunnen berekenen. Neemt men als budget: „de totaaluitgaven der lopende rekening, minus bijdragen aan kapitaalrekening", terwijl opnieuw genoegen wordt genomen met de bundel subsidies die in de taal van het C.B.S. heet: „inkomensoverdrachten aan niet-commerciële instellingen, gerekend tot de sector gezinnen", dan kan men globaal het volgende opmerken.

De genoemde bundel subsidies is in de jaren vijftig geleidelijk qua frequentie toegenomen van iets meer dan 1 pct tot ongeveer 2 pct, zowel bij de gemeenten als het Rijk. Bij de provincies ligt de frequentie hoger, n.l. op ongeveer 5 pct. Deze frequentie is geschat voor een subsidiebegrip dat de volgende inkomensoverdrachten niet omvat: bijdragen in de verliezen van niet-gemeentelijke bedrijven, huurverlagende en prijsverlagende subsidies, inkomensoverdrachten aan gezinnen, inkomensoverdrachten aan pensioen- en sociale fondsen, inkomensoverdrachten aan publiekrechtelijke lichamen, inkomensoverdrachten en bijdragen aan bedrijven en inkomensoverdrachten aan het buitenland. Bovendien zijn alle vermogensoverdrachten buitengesloten. Men kan nu tot hogere frequenties komen, naarmate men meer uitgaven tot de subsidies rekent. Bij het enge begrip subsidie is de frequentie in de sfeer van de p.b.o. zeer laag. Maar zodra men de prijsverlagende subsidies en de bijdragen aan bedrijven in de berekening betrekt, dan is de frequentie bij de p.b.o.-organen zeer hoog (ongeveer 60 à 70 pct). Bij de provincies doet zich iets dergelijks voor: betrekt men de inkomensoverdrachten aan publiekrechtelijke lichamen in het subsidiebegrip (o.a. de bijdragen aan de gemeenten in de kosten van krankzinnigenverpleging), dan benadert de frequentie de 25 pct. De provincies zelf geven wel frequenties op van ongeveer 40 pct.[8], waarin waarschijnlijk ook vermogensoverdrachten (aandeel in investeringen van publiekrechtelijke lichamen) zijn vervat. Door verruiming van het subsidiebegrip kan men de frequentie in de gemeentelijke sector opvoeren tot 13 à 17 pct (voornaamste posten: bijdragen in verliezen van niet-gemeentelijke bedrijven, huurverlagende subsidies en inkomens- en vermogensoverdrachten aan het bijzonder onderwijs). Het valt niet zwaar om op soortgelijke wijze de frequentie bij het Rijk op te voeren tot 30 à 40 pct. *Hartog* kwam tot 15 à 18 pct bij het Rijk (1952), 12 pct bij de provincies (1949) en 10 pct bij de gemeenten (1949).[9] Kortom: de gegevens welke het Centraal Bureau voor de Statistiek en anderen verstrekken, laten manipulaties toe; de vergelijking met een zoomlens in de fotografie dringt zich aan ons op.

[8] Vgl. de Rede van de Commissaris der Koningin in Noord-Brabant gehouden bij de opening van de Tweede Gewone Zitting van de Provinciale Staten op 8 november 1955 en de Nota van Gedeputeerde Staten van Overijssel inzake het Subsidiebeleid van 5 juni 1956.

[9] S. O. van Poelje en F. Hartog, *Bestuur door middel van subsidiëring,* Bestuurswetenschappen 1952, blz. 117 v. zie de bijlage op blz. 172 en 173.

Wij volgen dan ook een advies van het C.B.S. op, om de frequentiecijfers als onbetrouwbaar verder terzijde te laten.

5. Is de gesignaleerde toeneming van het subsidiëren gevaarlijk?

a. In de machtsverhouding tussen overheid en particulier initiatief kunnen twee uitersten worden gedacht. Enerzijds het onbeperkt putten uit de overheidskas, zonder restricties; anderzijds de betaling van schadevergoeding voor een prestatie, welke de burger ook zonder dat verplicht is jegens de overheid. In het eerste geval overheerst de burger de overheid, in het tweede de overheid de burger.

Tussen corruptie en onverplichte schadevergoeding liggen vele mogelijkheden, die alle *tweezijdige* machtsverhoudingen zijn. Hier geldt zowel: „Donnez de l'argent, et bientôt vous aurez des fers" (in ietwat ander verband te vinden bij Rousseau, Du contract social, Chapître XV, 2e alinea, Ed. Aubier 1943) als „Who pays the piper, calls the tune". Een overheidsorgaan, dat eenmaal een subsidie verleent, stelt zich bloot aan meer aanvragen, zowel van dezelfde gesubsidieerde als van anderen, die met een beroep op gelijke omstandigheden en het precedent, het ijzer trachten te smeden, als het heet is. Maar de vereniging die eenmaal hulp uit de overheidskas heeft aanvaard, en daarmee iets heeft ondernomen, dat zonder voortgaande subsidie niet tot constinuïteit kan komen, verliest al evenzeer vrijheid van beweging. Het saldo aan invloed is echter moeilijk te bepalen; en wie zal zeggen welke partij aan het langste eind trekt?

b. Zou het particuliere initiatief erin slagen om, naar verhouding tot het nationale inkomen, de stijging van de revenuen uit particuliere bronnen gelijk te houden met de toeneming van de algemene subsidiëringsintensiteit, dan zou hier een indicatie zijn te vinden voor een toeneming van de relatieve betekenis van het particuliere initiatief.

De stijging van de subsidies uit de overheidskassen aan het particuliere initiatief zou dan n.l. kunnen wijzen op een toenemende invloed van het particuliere initiatief in de Nederlandse samenleving: het zou dan globaal gezien aan het langste eind trekken.

Zou echter het aandeel van de eigen inkomsten uit de economie achterblijven, dan zou stijging van de algemene subsidie-intensiteit een vermoeden voor een verzwakking van het particuliere inititatief kunnen opleveren. Vrije inkomsten uit de vrije sfeer worden dan gesubstitueerd door gebonden inkomsten uit de overheidssfeer. Mij ontbreken voldoende concrete gegevens om de feitelijke ontwikkeling in Nederland te waarderen.[10]

Een uitspraak, dat de tegenwoordige ontwikkeling feitelijk de overheidsmacht versterkt, durf ik dan ook niet te doen. Op de relatieve

[10] Voor de bereidwilligheid, waarmede het C.B.S. heeft gepoogd om de statistische problemen welke in verband met de subsidies rijzen, op te lossen, zeg ik gaarne dank. Het C.B.S. staat echter geheel buiten de in de tekst opgenomen schattingen: zij komen voor mijn verantwoording.

waarde van een dergelijke uitspraak gaan wij op blz. 60 en 61 nog iets dieper in.

Ook al zou bij de financiering van de uitgaven van het particulier initiatief, de particuliere sector relatief belangrijk achter blijven, dan nog hangt het af van de modaliteiten (en nuances van deze modaliteiten) van de overheidssubsidie en van de geest waarin de overheid jegens het particuliere initiatief optreedt, of de machtsverhoudingen verschuiven van de burgerij en de vrijwillige organisaties naar de overheid en de overheidsbureaucratie.

Wie op grond van beginselen een verdere uitgroei van de subsidies zou willen afremmen, zou zekerheidshalve als praktische regel kunnen aanvaarden, dat de subsidie uit de overheidskas nimmer meer dan 50 pct van de gesubsidieerde uitgaven mag dekken Waarschijnlijk zou een dergelijke ruwe, maar politiek te verdedigen regel, tezamen met de reeds aangeduide verlaging van het belastingaandeel in het nationale inkomen, tot het beoogde effect kunnen leiden.

II. *Macro-sociaalwetenschappelijke analyse*

1. *Inleiding*

Dit onderdeel van de studie gaat uit van het postulaat, dat de functie van het subsidiëren in de samenleving niet is te begrijpen, zonder inzicht in de maatschappelijke behoefte aan subsidie. Daartoe is nodig kennis van de Nederlandse samenleving. Wij stuiten bij het verzamelen van deze kennis op een grote moeilijkheid. De tegenwoordige samenleving en de daarin optredende processen zijn zeer ingewikkeld. Wie poogt een bepaald verschijnsel, hoe eenvoudig dat ook is, te begrijpen in samenhang met andere verschijnselen, loopt kans na enig onderzoek het gevoel te krijgen, niet bij machte te zijn dit alles ineens te overzien. Het is alsof de menselijke vermogens tot hun uiterste grens worden ingespannen, maar dat zij er dan nog niet bij kunnen.

Daarom zullen wij hier trachten met minder tevreden te zijn. Wij zullen een zo simpel mogelijk model van de samenleving construeren. Een model is in dit verband een sterk vereenvoudigd schema of voorbeeld van de werkelijke samenleving. Alles, wat van minder belang schijnt, laten wij weg. De belangrijke aspecten van het subsidiëringsvraagstuk nemen wij er in op.

2. *Enkele belangrijke aspecten*

a. Althans één van de partners is bij de hier aan de orde zijnde subsidies een overheidsorgaan. De overheid mag in de samenleving dwingend optreden, maar zij is daarbij o.a. gebonden aan het recht.

De subsidie-partners beïnvloeden over en weer elkanders gedrag. Er zijn juridische regelen betreffende het subsidiëren en de rechtsverhoudingen welke daarmede samenhangen. Bovendien kunnen subsidiënt en gesubsidieerde jegens elkander macht uitoefenen. In het sub-

sidiëringsvraagstuk is de *juridisch gebonden machtsuitoefening* van de overheid één van de meest op de voorgrond tredende aspecten. Wij zullen dit aspect in het vervolg aanduiden als het JM-aspect.

b. Subsidiëren is een bepaalde vorm van overheidsoptreden. Het gaat om het overdragen van beschikkingsmacht over goederen en diensten, meestal door middel van geld. Daarom heeft subsidiëren een financieel-economisch aspect. Het hulpmiddel geld is in het algemeen essentieel voor deze vorm van overheidsoptreden. Het geld wordt echter bij de door ons bestudeerde subsidies niet overgedragen met een uitsluitend economisch doel.

Subsidiëren is een onderdeel van de zogenaamde secundaire inkomensverdeling. Subsidiëring bevordert de productie van goederen en diensten, waarvan de kostprijs op de economische markt niet kan worden verdiend. De overheid voelt zich geroepen om in het algemeen belang deze diensten toch onder het bereik van haar onderdanen te brengen en daarom onttrekt zij (J.M. aspect) aan de economie gelden en stelt deze beschikbaar aan instellingen zonder winstoogmerk. Daarbij verloopt een financieel administratief proces, worden prioriteiten bepaald en spelen politieke en economische doelmatigheid hun rol. Wij zullen daarom in het vervolg spreken over een *financieel-economisch aspect* van het subsidiëren en dit aanduiden met de letters FE.[11]

c. De subsidie wordt o.m. verstrekt aan instellingen. Deze instellingen of associaties treden op als gesubsidieerden, als de begiftigden. De overheid heeft bij het bestaan van deze associaties en hun activiteiten belang. Het is onze taak om de aard van dit belang na te gaan, en in dit verband moeten wij de situatie van de associaties in de samenleving en de functies welke zij daarin vervullen onderzoeken. In een in omvang en gedifferentieerdheid groeiende samenleving gaat heel in het algemeen gezien van deze associaties een integrerende functie uit. Zij harmoniëren en bemiddelen. Dit aspect van het subsidiëren noemen wij het *institutioneel-sociologische aspect:* afgekort IS aspect.

d. De samenbindende functie van de instellingen brengt ons tot een vierde belangrijk aspect: dat van de levensstijl(en) in de samenleving. In een democratische staat kan subsidiëren niet plaats vinden zonder het goedvinden van de publieke opinie. De individuele personen welke deel uitmaken van de samenleving, moeten in hun rol van

[11] Een ambtelijk rapport aan het Joint Economic Committee van het Amerikaanse congres, omschrijft de subsidie als volgt: A subsidy is an act by governmental unit involving either a payment, a remission of charges, or supplying commodities or services at less than cost or market price, with the intent of achieving a particular economic objective, most usually the supplying to a general market of a product or service which would be suplied in as great a quantity only at a higher price in the absence of the payment or remission of charges.
Subsidy and subsidylike programs of the U.S. Government, U.S. Government Printing Office, Washington 1960, blz. 8.

staatsburger subsidiëren ten minste tolereren en de politieke leiders moeten er positief tegenover staan. Maar bovendien zullen de individuele personen, in hun rol van deelnemers aan het particuliere initiatief, zich zodanig moeten gedragen, dat subsidiëren noodzakelijk is en wordt toegejuicht. Deze gedragingen en houdingen van de individuen staan niet los van de houding van datzelfde individu ten opzichte van de economie. Kortom, de cultuur, en de overdracht van deze cultuur op het volgende geslacht zijn voor het subsidiëringsverschijnsel geen onverschillige zaken. Door middel van subsidiëren kan het bewaren van een zekere levensstijl worden bevorderd. Wij zullen dit aspect van het subsidiëren aanduiden als het *cultureel-antropologische* (CA aspect).

3. *Eenheden, waarin aspecten domineren*

De genoemde aspecten zijn stuk voor stuk een abstractie van de concrete werkelijkheid. Zij zijn als het ware overal in de samenleving (of aan de samenleving) te ontdekken. Toch kunnen wij in de samenleving voor elk van deze aspecten wel plaatsen of sociale eenheden aanwijzen, waar zij een in het oog lopende rol spelen.

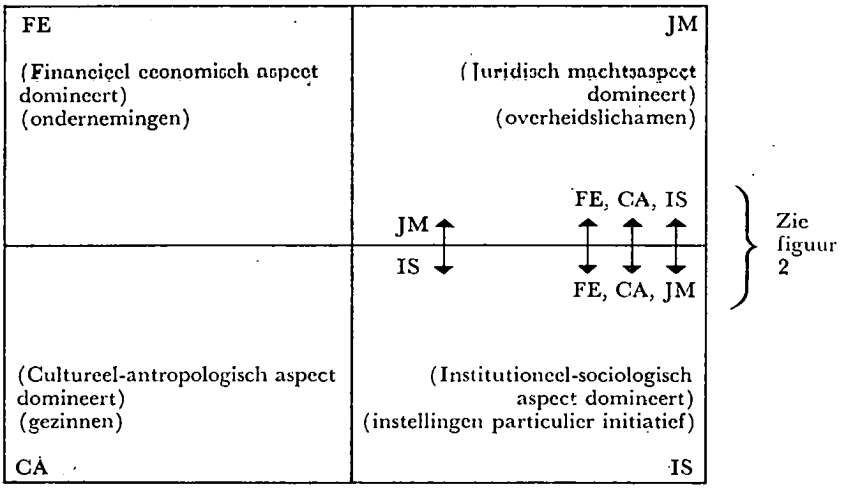
Het juridische machtsaspect domineert bij de overheidsorganisaties. De cultureel-antropologische aspecten vinden hun zwaartepunt bij de gezinnen. Voor de financieel-economische aspecten kunnen wij de ondernemingen aanwijzen, terwijl tenslotte het institutioneel-sociologische aspect vooral tot uiting komt bij de organisaties van het particuliere initiatief. In figuur 1 hebben wij aan onze vier aspecten een plaats gegeven in een model van de samenleving (sectoren of sferen).

De meeste Nederlanders brengen een groot deel van hun tijd door in de CA en de FE sfeer. Zij leven in een gezin en werken in fabriek of op kantoor. De gezinsrol en de economische rol nemen ons voor een groot deel in beslag. Maar en passant spelen wij ook een rol als burger; wij bezoeken een vergadering van een kiesvereniging of halen een vergunning op het gemeentehuis. En evenzeer komen wij in actie als deelnemer aan het particuliere initiatief; vragen hulp in de huishouding bij de maatschappelijke werkster of lopen warm voor de wijkvereniging of de muziek.

4. *Situaties en werkelijkheidsbeelden*

De sociale eenheden, waarin een mens zijn rollen speelt, zijn belangrijk voor de situaties waarin hij zich achtereenvolgens bevindt. Zij zijn de naaste omgeving: mede aan de hand van wat hij in deze naaste omgevingen ervaart en ziet, krijgt hij een eigen beeld van de samenleving. Men kan ook zeggen, dat de concrete sociale eenheden waarin een individu leeft even zovele standpunten zijn, waarvan de situatie in de grote sociale ruimte beslissend is voor de soort van ervaring welke hij beschikbaar zal hebben om zijn subjectieve beeld van de samenleving op te bouwen. En aangezien in de eenheden, zoals wij

Figuur 1



zagen, bepaalde aspecten domineren, is het nagenoeg onmogelijk om uit de ervaring materiaal voor de opbouw van een beeld van de samenleving te krijgen, dat niet eenzijdig de nadruk legt op bepaalde aspecten.

Schmölders ontdekte bij een in Duitsland uitgevoerd onderzoek, dat boer en ambtenaar de „subventionsfreudigste" beroepen zijn. Resp. 85 en 62 pct van deze groepen gaf een bevestigend antwoord op de vraag: „Halten Sie es fuer grundsätzlich richtig, dasz der Staat einzelne Wirtschaftzweige mit Geld unterstützt?"[12]

Zijn conclusie was: „jede Wirtschaftzweig befürwortet solche Subventionen, die ihm selbst am nächsten liegen, und kann dabei eher auf die Unterstützung der Beamten rechnen als auf jeder anderen Berufsgruppe".

De situatie waarin de ambtenaren zich in hun werksfeer bevinden, waarin het overheidsaspect (JM) domineert, heeft tot gevolg dat zij in het algemeen in staat zijn, een onpartijdig oordeel te vormen over het subsidiëringsverschijnsel. Of beter: een onpartijdiger oordeel dan degenen die zich nagenoeg uitsluitend bewegen in situaties waarin het economische of cultureel-antropologische aspect overheerst. Voor politici en bestuurders zal mogelijk hetzelfde gelden.

Maar ook de organisaties van het particuliere initiatief leveren voor hun bestuurders en secretarissen situaties op, die een bepaalde beeldvorming van de samenleving en van de betekenis van het subsidieprobleem bevorderen.

De standpunten predisponeren tot een eenzijdig gerichte beeldvor-

[12] G. Schmölders, *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Probleme der Finanzpsychologie,* Hamburg, 1960, blz. 61 v.

ming. Daarnaast en daarboven uit staat de invloed van de aan het cultuurpatroon ontleende denkbeelden. Wij zullen dit cultuurpatroon, en de verbrokkeldheid daarvan in de huidige Nederlandse samenleving, in een later stadium in onze beschouwingen betrekken.

5. *Subsidie als grensprobleem*[13]

In de werkelijkheid liggen de besproken aspecten onontwarbaar, schots en scheef, door elkander. Wij kunnen echter in een analyse gebruik maken van de reeds vermelde dominerende invloed van sommige aspecten in bepaalde sociale eenheden, waardoor in bepaalde situaties deze aspecten in het bijzonder naar voren treden. Zoals uit figuur 1 blijkt, kunnen wij ons model zo inrichten, dat de aspecten enigszins aan elkander grenzen. Een dergelijk model van de samenleving is in hoge mate abstract en vereenvoudigd, maar het laat ons toe om een analyse te maken van de wisselwerking tussen de verschillende aspecten.

Bij subsidiëren is er een grensoverschrijding tussen twee aspecten: het overheidsaspect (JM) en het aspect van het particuliere initiatief met niet-winstgevend doel (IS). Wij zullen tot goed begrip van de subsidie het grensverkeer tussen JM en IS moeten analyseren.

6. *De wisselwerking tussen overheid en particulier initiatief*

Welke voor- en nadelen vloeien voor overheid en particulier initiatief uit elkanders aanwezigheid en werkzaamheid in de samenleving voort?

De hoofdfunctie van de overheid kan in dit opzicht worden omschreven als het uitoefenen van legitieme overheidsmacht: het reglementeren, handhaven van de openbare orde, het garanderen van recht en gerechtigheid in de gehele samenleving, dus ook ten aanzien van het particuliere initiatief. In de IS-sfeer is bijvoorbeeld van grote betekenis het recht van vereniging en vergadering en dat van petitie. De voornaamste publiekrechtelijke vormen van bestuur zijn daarbij de rechtsregel, de beschikking en in het ergste geval: politiedwang. De niet-juridische hulpmiddelen van het bestuur staan als regel hierbij op het tweede plan; zij zijn subsidiair.

De voornaamste functie van het particuliere initiatief bestaat omgekeerd uit het integreren van individuen en groepen in maatschappij en staat, opdat het in de buiten-statelijke sfeer, zonder overheidsingrijpen („vanzelf"), ordelijk toegaat. In de IS-sfeer vormen zich tussen overheid en individu (tussen het JM en CA aspect) talrijke bemiddelende instituties, die zelf niet behoren tot de CA-sfeer, noch tot die van JM, maar het individu in voorkomende gevallen vertegenwoordigen bij de overheid of omgekeerd de overheid vertegenwoordigen bij

[13] De volgende analyse is in hoge mate geïnspireerd door T. Parsons en N. J. Smelser, *Economy and society, A study in the Integration of Economic and Social Theory*, Londen, 1957.

het individu. De IS-sfeer levert dus een zekere zelfregering van de maatschappij op. Het voornaamste hulpmiddel is daarbij de organisatie. Alleen reeds op grond van deze functies hebben overheid en particulier initiatief er belang bij, elkander te eerbiedigen en elkanders taakvervulling zoveel mogelijk te bevorderen.

Daarenboven moet echter in het grensgebied van JM en IS rekening worden gehouden met de andere in ons model opgenomen aspecten, die in dat grensgebied niet overheersen. Voor ons is daarbij in het bijzonder het financieel-economische aspect van groot belang, omdat de wederzijdse verhouding tussen overheid en particulier initiatief in dit aspect ook met niet juridische middelen kan worden verrijkt. Het particuliere initiatief gaat dan goederen en diensten voortbrengen, waarbij de overheid belang heeft; meestal gaat het hier om collectieve dienstverlening waarvan de kostprijs op de vrije markt niet kan worden goedgemaakt. Het zou op zichzelf niet ondenkbaar zijn dat deze collectieve diensten door de staat zouden worden gepresteerd. Maar in het bestaande cultuurpatroon past dit niet voor alle collectieve diensten. Er zijn in een cultureel zeer gedifferentieerde samenleving nu eenmaal vele diensten ten aanzien waarvan de meerderheid van de burgerij geen genoegen neemt met de neutraliteit welke aan staatsoptreden tot op grote hoogte moet kleven. Naar veler opvatting heeft het particuliere initiatief voorrang boven de staat. De overheid kan echter wel ten opzichte van dit particuliere initiatief steunend optreden en zo verzekeren, dat deze dienstverlenende functie aan de burgerij, op de meest doelmatige wijze, beschikbaar is. De vorm van bestuur welke hierbij past, is primair het geven van geld, dus het subsidiëren. Van de zijde van het particuliere initiatief is het belangrijkste hulpmiddel het verschaffen van goederen en diensten; het beheren van een apparaat.

Voorts mogen wij in het grensgebied tussen overheid en particulier initiatief het culturele aspect niet vergeten, zich uitend in het openlijk erkennen van elkanders hoge sociale waarde en daarmede van elkanders sociale status. Men eert over en weer elkanders grote mannen. De overheid geeft ridderorden aan de leiders van het particuliere initiatief; de jubilerende burgemeester wordt geëerd in de vorm van een aubade van de plaatselijke verenigingen. De instelling welke steun vraagt aan de overheid, versterkt dusdoende het sociale aanzien van de overheid. Omgekeerd verkrijgt de gesubsidieerde niet alleen geld, maar ook een erkenning van zijn status.[14] Ook het vragen en geven van advies, het lidmaatschap van commissies en raden e.d. behoort tot dit

[14] Over de functies van giften in primitieve samenlevingen bestaat veel literatuur. Waarschijnlijk zou een cross-cultural studie van het verschijnsel ook voor ons subsidieprobleem verhelderend kunnen werken. In het kader van dit pre-advies zou ons dit echter te ver voeren. Men zie Dorothy Emmet, *Function, Purpose and Powers,* Londen, 1958, blz. 159 v. en de daar genoemde geschriften van Mauss, Malinowski, Fortune, Elisabeth Colson en andere cultureel-antropologen.

culturele aspect. De technieken welke in dit aspect van de grenzen tussen overheid en particulier initiatief gebruikt worden, zijn vaak symbolische handelingen: zij gaan veelal gepaard met openbaarheid.

Tenslotte komen in het grensgebied tussen overheid en particulier initiatief gevallen voor, waarin deze sectoren van de samenleving zich op elkanders terrein begeven met gebruikmaking van de vormen en technieken die de ander meer eigen zijn. De overheid vermomt zich als het ware als een instelling van particulier initiatief (overheidsstichting), en de instellingen van particulier initiatief treden op als belangengroepen in het politieke proces.

Schematisch kunnen wij het grensverkeer tussen overheid en particulier initiatief als volgt weergeven:

Figuur 2

Aspecten	*Functies* [15]	*Vormen en technieken*
Hoofdaspecten (JM en IS)	zelfordening van maatschappij →	organisatie
	IS ← JM	
	orde	wetten, beschikking, politiedwang
Nevenaspect FE	vervulling sociale behoeften →	dienstverleningsapparaat
	IS ← JM	
	helpen	geld e.d. beschikbaar stellen
Nevenaspect CA	status erkenning →	symbolische handelingen (aubade e.d.) advies geven
	IS ← JM	
	status erkenning	symbolische handelingen (ridderorde e.d.) advies vragen
IS-aspect in JM	vervulling sociale behoeften →	overheidsstichtingen e.d.
	JM CA	
JM-aspect in IS	uitoefening van politieke invloed op overheid →	adressen aan volksvertegenwoordiging, publiciteit e.d.
	IS CA	

7. *De samenhang tussen de onderscheiden grensverhoudingen*

De in de verschillende aspecten liggende verhoudingen tussen over-

[15] De pijlen geven aan welke sector de genoemde functie heeft ten bate of in het belang van een andere sector.

heid en particulier initiatief zijn analytisch te onderscheiden, maar dit betekent niet, dat zij onderling autonoom zijn. Integendeel: zij hangen nauw met elkander samen, ook al komt dit in de praktijk niet steeds uitdrukkelijk naar voren. De subsidie is niet meer dan een alternatief. Een instelling, welke uit principiële overwegingen een bepaalde sociale activiteit ter hand neemt en voortdurend erin slaagt voldoende financiële middelen te verkrijgen van particulieren en ondernemingen, zal daarmede de zelfordening van de maatschappij dienen, sociale behoeften met behulp van een dienstverleningsapparaat kunnen bevredigen en het aanzien van de overheid openlijk kunnen eerbiedigen. Het predikaat Koninklijk of het lintje voor de bestuurder, zal wel niet worden geweigerd. Hoewel hier de vorm van bestuur van het subsidiëren door de overheid niet wordt gehanteerd, zijn toch alle beschreven aspecten in het grensverkeer aanwezig. Er is derhalve van instelling tot instelling en van groep van instellingen tot groep van instellingen een andere situatie mogelijk, waarin de vervulling van de onderscheidene functies op een andere wijze kan plaats vinden en de door de overheid gehanteerde hulpmiddelen evenzeer kunnen variëren. Bij wijze van postulaat kunnen wij hier stellen, dat op de lange duur van instelling tot instelling een evenwichtig stelsel van betrekkingen zal ontstaan, waarin de situatie van de instelling in de samenleving als geheel, de daarin te vervullen functies en de door de overheid ten aanzien van die instelling toegepaste vormen van bestuur knooppunten zijn. Dit postulaat geeft niet meer dan een tendentie aan, want een statisch evenwicht zal wel nimmer worden bereikt. De samenleving is voortdurend aan verandering onderhevig, zodat het weinig voor de hand ligt om de situatie van de instelling als constant op te vatten.

Daarentegen is het een veel voorkomend verschijnsel, dat in verschillende situaties dezelfde instellingen optreden of blijven optreden. Een vereniging, die in de vorige eeuw werd opgericht en toen een brede steun kreeg van de burgerij, zodanig dat vrijwillig grote offers in tijd en geld werden gebracht, vervulde toen vooral een integrerende functie. Deze laatste functie kan in het midden van de 20e eeuw zijn afgesleten, hoewel de vereniging inmiddels qua omvang en intensiteit van werkzaamheden kan zijn gegroeid. De nadruk kan bijv. nu liggen bij het in stand houden en uitbouwen van een bureaucratisch dienstverleningsapparaat. De vereniging is in een geheel nieuwe situatie komen te verkeren. De door de overheid ten aanzien van deze vereniging toegepaste vormen van bestuur zijn met de functie van de vereniging veranderd. De nadruk is bijv. sterk komen te liggen op het beschikbaar stellen van geld teneinde het voorzieningenpeil bij het vervullen van de sociale behoeften door de vereniging op een gewenst niveau te brengen en te houden. Deze functieverschuivingen doen zich veelal voor op de lange termijn.

De onderlinge samenhang en verwisselbaarheid van de vormen en technieken is van grote betekenis. In een bepaalde situatie moet de

overheid de vormen van bestuur kiezen, welke ten aanzien van een bepaalde instelling of groep van instellingen het meest doelmatig zijn. Betrekkelijk kleine wijzigingen in de situatie kunnen leiden tot het kiezen van andere vormen en technieken, eventueel modaliteiten daarvan. De overheid kan langs verschillende wegen hetzelfde algemene belang dienen en moet uit een aantal mogelijkheden kiezen. Zo is in Nederland aanvankelijk de vakvereniging van arbeiders sterk gereglementeerd. Vervolgens is de situatie gewijzigd en heeft de overheid de integrerende functie van de vakbeweging erkend. Daarna is er door middel van subsidiëring een nauwere band ontstaan tussen de bona fide vakverenigingen en de overheid (o.a. werkloosheidsbesluit 1917) Vervolgens is de nadruk komen te vallen op het wederzijds erkennen van elkanders status, waarbij de vakvereniging rijkelijk is vertegenwoordigd in allerlei commissies en raden (bijv. in de S.E.R. en de Stichting v. d. Arbeid), terwijl de financiële banden losser zijn geworden.

Omgekeerd kunnen ook dezelfde instellingen in verschillende situaties gebruik maken van verschillende middelen, terwijl zelfs nagenoeg identieke instellingen in dezelfde situatie verschillende vormen en technieken kunnen kiezen. Sommige kerken beperken zich strikt tot de instandhouding van de eredienst en de zielszorg. Andere maken gebruik van een dienstverleningsapparaat, exploiteren een school, doen aan maatschappelijk werk en onmaatschappelijkheidsbestrijding.

Soms zijn voor de overheid bepaalde vormen van bestuur uitgesloten, bijv. omdat er grondwettelijke hinderpalen zijn. De subsidie levert dan wel eens een bruikbaar alternatief. Bekend is in dit verband de functie van de Federal Grants in Aid in de Verenigde Staten van Noord-Amerika, waardoor de door het Hooggerechtshof strikt geïnterpreteerde bevoegdheden van de Federale Regering langs financiële wegen veel verder konden worden uitgebreid, dan met toepassing van juridische middelen mogelijk was geweest.[16]

De subsidie kruipt, waar de wet niet of moeilijk komen kan.

Volgens de Premie- en Prijsreductieregeling „Bevordering industrialisatie ontwikkelingskernen"[17] kunnen de aangewezen kerngemeenten uit 's Rijks kas onder bepaalde voorwaarden 50 pct van de door de Minister van Economische Zaken goedgekeurde koopprijs ontvangen, indien op de grond een industriegebouw wordt gesticht. Zou een dergelijke goedkeuring in een wettelijke regeling worden opgenomen, dan zou het bezwaar van strijd met artikel 155 van de Grondwet kunnen opkomen.

Truman wijst erop, dat een van de Amerikaanse pressiegroepen in de

[16] W. Anderson, *Intergovernmental relations in review* (Minneapolis, 1960), pag. 22.

[17] Bekendmaking van de minister van Economische Zaken van 16 april 1959, no. 1450 NA 185, Dir.-Generaal voor de Industrialisatie en de Energievoorziening, II, Ned. Staatscourant van 20 april 1959, nr. 75.

landbouw, de American Farm Bureau Federation, onder invloed van een subsidieprogramma ter bevordering van landbouwvoorlichting in Texas is ontstaan en vervolgens over de hele U.S. is verspreid.[18] Ook in Nederland is het kunstmatig tot stand brengen van associaties in het kader van een subsidieprogramma niet onbekend, terwijl bijv. het publiekrechtelijk georganiseerde landbouwschap als pressiegroep kan optreden.

Associaties kunnen een zodanige sociale status verwerven ten opzichte van de overheid, dat zij, althans de facto, een vergaande invloed uitoefenen op de overheidsmaatregelen. Dit voltrekt zich langs de weg van adviseren, deelnemen aan belangrijke overheidscolleges en -raden of ondershands overleg.

Daarbij raken zij ook zelf weer gebonden aan een bepaalde overheidspolitiek, zoals blijkt uit het tot stand komen van zgn. gentlemen-agreements, bijv. in het kader van het loon- en prijsbeleid. Hier bevinden wij ons in de sfeer van het grensverkeer tussen overheid en associaties, dat gezien door een juridische bril sterk informeel van karakter is, maar in ons schema past. Het is naar mijn mening een legitieme uitwisseling van status-erkenning en wordt beheerst door regelen van sociale ethiek (groepsmoraal). De rechtsmiddelen komen dan voor hantering in aanmerking, zodra de regels van het spel worden doorbroken, en bijv. kappers zich niet houden aan een beperking van de prijsverhogingen, welke hun associaties met de overheid overeenkwamen.

De situatie, waarin de onderscheidene associaties verkeren, hangt ook samen met de betrekkingen, welke zij in het grensverkeer met de economische sfeer en de particulieren (FE en CA) hebben. Een toeristenvereniging kan haar dienstverlening grotendeels laten betalen door het publiek, zodat haar apparaat daaruit kan worden gefinancierd. Andere associaties kunnen financieel grotendeels steunen op vrijwillige bijdragen van de particulieren en gezinnen, zoals met kerken en vakverenigingen het geval is. De associaties ontlenen hun doelstellingen aan de heersende cultuurpatronen in de sector CA, maar integreren deze in een groter geheel en dragen zo bij tot stabilisering van de CA-sector. Het geven van geld (bijv. betalen van lidmaatschappen en contributies) is ook hier een middel in het grensverkeer, dat regulerend optreedt: een en ander overigens weer in het kader van de door de overheid gehandhaafde openbare orde en de wettelijke regelingen.

8. *De veranderingen in de situaties (dynamisering van het model)*

a. Groeitheorie

Om enig inzicht te verwerven in de maatschappelijke betekenis van het subsidiëren, zullen wij vervolgens enkele belangrijke wijzigingen in de samenleving aangeven en eventuele gevolgen daarvan t.a.v.

[18] D. B. Truman, *The Governmental Process,* New York 1959, blz. 90.

het subsidiëringsverschijnsel nagaan. Daarbij vestigen wij in de eerste plaats de aandacht op de veranderingen in de omvang van de samenleving; een factor, waarop zowel in de economie, als in de bestuurskunde met klem wordt gewezen (groeitheorieën). Wij gaan er bij wijze van postulaat van uit, dat naarmate de omvang van een sector van de samenleving toeneemt, ook de kans stijgt, dat andere sectoren daarvan via het beschreven grensverkeer de weerslag ondervinden. Met andere woorden: groei in de ene sector zal groei in de andere sectoren bevorderen. Maar bovendien zal in sectoren welke in omvang toenemen de structuur waarschijnlijk een wijziging ondergaan.

b. Groei van de economie

Voor Nederland kunnen wij bijvoorbeeld uitgaan van de groei van de economie. Het nationale inkomen per hoofd van de bevolking verdubbelde gedurende de eerste helft van de 20e eeuw (uitgedrukt in constante prijzen).[19] Het nationale inkomen in absolute getallen uitgedrukt (maar in constante prijzen) verviervoudigde ruimschoots in hetzelfde tijdsbestek. Deze snelle groei van de FE sector in ons model, bracht ook een toeneming van de andere sectoren met zich mede. Het meest spectaculair was de groei van het aandeel van de overheidssector in het nationale inkomen. De overheidsbelastingen eisten in 1900/04 gemiddeld rond 8 pct van het nationale inkomen op, terwijl thans ongeveer 25 pct. van het inmiddels verviervoudigde nationale inkomen aan belastingen wordt gevraagd of in constante prijzen uitgedrukt ongeveer het 12 voudige. Een eenvoudige berekening toont aan, dat de overheid thans over evenveel rijkdom beschikken kan, als omstreeks de eeuwwisseling onze gehele economie aan inkomen kon opbrengen. Toch heeft deze grootscheepse toeneming van het belastingaandeel de groei van de particuliere sector maar nauwelijks beroerd, want zelfs na aftrek van het belastingaandeel is het nationale inkomen in genoemde tijd bijna verviervoudigd. Deze omstandigheid zou wel eens een van de belangrijkste oorzaken kunnen zijn voor het feit, dat het Nederlandse volk de toeneming van de belastingdruk in betrekkelijke gelatenheid heeft doorstaan. Op de lange termijn gezien is immers de welvaart, ook na aftrek van de grotere belastingaandelen, snel gestegen. Een snelle groei van de economie schijnt een nog snellere groei van de staatstaak aan te zwengelen. Particuliere huishoudingen en overheid hebben direct toegang tot de economie, maar dit is niet het geval met de sector van het particuliere initiatief (IS). De invloed van een groei van de economie op het particuliere initiatief is dan ook minder duidelijk. Het zou denkbaar zijn, dat bij de levensstijl van de samenleving (cultuurpatroon) zou passen, dat een stijging van de welvaart van de gezinnen automatisch een evenredige, of zelfs meer dan

[19] Nationale rekeningen 1959, Zeist 1960, tabel 54. Het nationale inkomen in constante prijzen per hoofd van de bevolking (1953 is 100) had in 1900 het indexcijfer 60. In 1959 was dit gestegen tot 125.

evenredige groei van de sector IS met zich mee zou brengen. In onze westerse maatschappij is een dergelijk effect echter weinig waarschijnlijk, want de gestegen welvaart brengt een veel groter assortiment van goederen en diensten op de markt, die met gebruikmaking van allerlei middelen van sociale beheersing (o.a. reclame) worden aangeprezen en in het belang van een gezonde economie ook afzet moeten vinden. De gezinshuishoudingen zijn rijker, vergeleken met een eerder stadium van ontwikkeling, maar de referentiekaders waarbinnen de economische behoeften worden gevormd, zijn zodanig verrijkt en verbreed, dat sociaal-psychologisch het gevoel dat men te weinig heeft, misschien nog intensiever zal optreden, dan vroeger het geval was. In een dergelijke constellatie is in verband met de groei van de sectoren FE en CA, voor de sector van het particuliere initiatief wel een zekere impuls tot groei te verwachten, en ook een grotere gedifferentieerdheid van de associaties waarschijnlijk, maar een en ander zal betrekkelijk „gedempt" doorwerken. De particuliere huishoudingen zullen immers niet voldoende geld „over" hebben om de impuls tot volle kracht te laten komen.

De grotere rijkdom zal echter wel degelijk ook de wensen ten aanzien van de sociale diensten opdrijven: men zal om betere kwaliteit en meer gevarieerdheid gaan vragen. Het particuliere initiatief zal aan deze vraag niet kunnen ontkomen. In veel gevallen zal bovendien een algemene, of althans ruim verbreide, erkenning van het algemeen belang van meer en beter collectieve voorzieningen niet ontbreken. Terwijl de individuele gezinnen dus op de economische markt niet of beperkt bereid zijn, om voor deze sociale voorzieningen te betalen, hebben zij er op z'n minst weinig bezwaar tegen, dat zij worden opgevoerd ten koste van het gemeen. Het economische proces leidt op dit punt dus, globaal gezien, tot een ander bestedingspatroon van het inkomen dan het politieke proces.

Men zou kunnen zeggen, dat het particuliere initiatief bij gestegen welvaart in een spanningsveld geraakt tussen de hogere eisen welke worden gesteld en de daarmede niet gelijk opgaande bereidheid om daarvoor vrijwillig meer te betalen. De wijze waarop deze spanning in een bepaalde samenleving op den duur wordt opgelost, hangt af van de in de CA-sfeer overheersende opvattingen, zoals deze doorwerken in de overheidssfeer en in die van het particuliere initiatief. Er zijn alternatieven wat de doeleinden van het overheidsbeleid betreft, er staan verschillende middelen van bestuur ten dienste en de machthebbers kunnen verschillende keuzen maken.

c. Bevolkingsgroei

De Nederlandse bevolking is sedert de eeuwwisseling meer dan verdubbeld. In de literatuur is herhaaldelijk gewezen op het verband tussen bevolkingsgroei en de groei van de economie en de overheidsuitgaven. Voor onze westerse samenleving kan men stellen, dat van een

groei van de bevolking stimulansen zullen uitgaan tot een meer dan evenredige groei van de economie en van de overheidssector.

Voor zover ook in technisch opzicht een vooruitgang wordt geboekt, en de arbeidsproductiviteit toeneemt, zal van een bevolkingsgroei zelfs een sterke impuls uitgaan. De daaruit voortvloeiende groei van de economie zal de reeds sub b besproken effecten opleveren. Daarenboven zal een verdubbelde bevolking meer georganiseerde integratie behoeven, er zal een tendenz zijn tot verschuiving van functies uit de CA sfeer naar de IS sfeer (eventueel naar de JM sfeer). Een toeneming van de bevolking zal op zichzelf de onder b gesignaleerde spanning tussen behoefte aan sociale actie en economische bereidheid tot het brengen van offers daarvoor, bevestigen en versterken. Deze tendenz krijgt echter meer accent, naarmate de bevolking relatief sneller groeit, zoals in Nederland het geval is. *Derksen* heeft er op gewezen, dat Nederland vergeleken met andere westerse landen wat de gemiddelde stijging van het reële nationale inkomen betreft ongeveer een middenplaats inneemt (2,45 percent per jaar).[20] Onze bevolkingsgroei is echter, althans voor West-Europa, relatief snel (1,35 percent per jaar). In Nederland blijkt de gemiddelde procentuele stijging van het reële inkomen per hoofd van de bevolking geringer te zijn geweest dan in de meeste andere landen, waarmede het te vergelijken is (1,09 percent per jaar). Het wil mij voorkomen, dat deze relatief geringe welvaart van de gemiddelde Nederlandse gezinnen, vergeleken met het buitenland, van weinig invloed is op het aangeboden assortiment van goederen en diensten. Wij zijn ten aanzien van het gebruik echter steeds maar bezig een „achterstand" in te halen. Het is niet verwonderlijk, dat – naar men wel zegt – de gemiddelde Nederlander eerder geneigd is zijn toevlucht te nemen tot collectieve voorzieningen, dan elders wel het geval is. Dit is niet meer dan een hypothese. Voor ons doel is het voldoende om vast te stellen, dat een relatief snelle bevolkingsgroei de spanning ten aanzien van de financiën, in de sfeer van het particuliere initiatief, eerder zal versterken, dan doen afnemen.

9. *Territoriale en culturele differentiatie*

a. Voortgaande differentiatie

In het voorgaande namen wij stilzwijgend aan, dat de Nederlandse samenleving homogeen zou zijn. In werkelijkheid bestaat deze homogeniteit niet. Primitieve samenlevingen bestaan uit een verzameling lokale gemeenschappen. In het oude Griekenland hadden de grenzen tussen de lokaliteiten een sacraal karakter. Hoewel een dergelijke differentiëring naar plaats in de moderne samenleving niet meer in zo scherpe vormen voorkomt, bestaat zij nog steeds.

[20] J. B. D. Derksen, *De groei van het reële nationale inkomen in Nederland en in een aantal andere landen, 1900–1955,* in: Statistische en econometrische onderzoekingen, 4e kwartaal 1957, blz. 150 v.

10. *Conclusies uit macro-sociaalwetenschappelijke analyse*

a. Subsidie is een verzoeningsmiddel

Gezien in het kader van de Nederlandse samenleving, moet subsidiëring worden opgevat als een hulpmiddel, om de in het cultuurpatroon onmiskenbaar aanwezige belangrijke verschillen in opvatting over fundamentele waarden en doeleinden, in de praktijk te kunnen overbruggen. In politiek opzicht is subsidiëren een curatief of preventief verzoeningsmiddel. Men laat de algemeen hoog gewaardeerde organisaties van het particuliere initiatief, ook in hun levensbeschouwelijke gevarieerdheid, in hun volle waarde. Maar tegelijkertijd zorgt de overheid voor een dragelijk voorzieningenniveau. Men tast de ideologie zo min mogelijk aan, maar komt toch tot een, in de sfeer van een welvaartsstaat-in-expansie, redelijke vooruitgang. Men vlakt culturele tegenstellingen met behulp van geld wel niet af, maar neemt de scherpe kantjes weg: elke schijn van discriminatie wordt vermeden.

Subsidie is zo een van de belangrijkste hulpmiddelen, om volgens het bekende spreekwoord „ieder zoveel mogelijk in z'n eigen sop gaar te laten koken". Voorts om in de praktijk de wrijvingen welke tussen vrijheidsbeginsel en streven naar hoge welvaart ongetwijfeld bestaan, zo min mogelijk tot uiting te laten komen. Daartoe is niet alleen nodig, dat ieder in z'n eigen sop *kookt;* de overheid ziet toe dat ieder ook werkelijk *gaar* kookt.

In de huidige maatschappelijke situatie heeft subsidiëren een integrerende functie, waarvoor voorshands bezwaarlijk een alternatief is te vinden. Bovendien maakt de subsidie directe staatsbemoeiing overbodig of van minder betekenis.

b. Waarom dan toch nog subsidiëringsproblemen?

Wanneer een hulpmiddel onvervangbaar is, betekent dit geenszins, dat aan het gebruik ervan geen nadelen kleven. Subsidiëren is een hulpmiddel, dat de practische gevolgen van onze meningsverschillen verzacht maar ze niet weg kan nemen. Het geld maakt slechts schijnbaar recht, wat krom is.

Wie gelooft de waarheid te hebben ontdekt, heeft in een democratische pluralistische staat het volste recht om te pogen, ook anderen daarin te laten delen. Er bestaan zo practisch verschillende waarheden, die elkander niet dekken, naast en tegenover elkander; de subsidiërende overheid tolereert ze niet alleen bijna allemaal, maar bevordert ze op gelijke voet. Alle groeperingen, welke de bestaande orde steunen en handhaven, kunnen van de verdraagzaamheid van onze subsidiërende overheden genieten. Tussen de verschillende groepen onderling komt deze verdraagzaamheid echter, zo wij eerlijk zijn, toch niet veel verder dan de gelijkenis van het onkruid in de akker. Ook het onkruid ontvangt de zegeningen van regen en zon, op gelijke wijze als de tarwe. De andersdenkenden kunnen op gelijke wijze als onze eigen

groep overheidssubsidie ontvangen. De loop van de geschiedenis zal wel leren, aan wie de subsidie het best besteed was. Subsidiëring is een „formule" voor vreedzame coëxistentie. Bij het ontwerpen van de subsidiepolitiek voert deze antinomie steeds weer tot moeilijkheden. In de eerste plaats binnen de verschillende groepen, omdat de mate van verdraagzaamheid jegens anderen bij overigens gelijkgezinden aanmerkelijk kan verschillen. Voorts in de sfeer van de overheid, omdat de mate van subsidiëren en de overige modaliteiten ervan, niet los te denken zijn van de tegenstrijdige doeleinden, welke met de subsidie kunnen worden gediend. Hier ligt naar mijn mening de kern van het subsidiëringsprobleem. Dit probleem is derhalve niet in de eerste plaats van bestuurskundige of juridische aard. Het is een geestelijk probleem, dat inherent is aan de bestaande structuur van de samenleving.

III. *Bestuurskundige aspecten*

a. Enkele opmerkingen vooraf

De bestuurskunde onderzoekt de met de onderscheiden verhoudingen tussen het bestuur en de bestuurden samenhangende vormen van optreden van de overheid en de daarbij passende structuur en werkwijze van haar apparaat. Uit het voorgaande is de grote verscheidenheid in de verhoudingen tussen bestuur en bestuurden gebleken. Bij de behandeling van het bestuurskundige facet van het subsidiëren moet deze pluriformiteit van de verhoudingen voorop staan. Bovendien kan, in het beperkte kader van een pre-advies, de casuïstiek gevoeglijk worden vermeden.

Met inachtneming van deze beperkingen blijven twee belangrijke onderwerpen ter behandeling over. In de eerste plaats dienen de eigenschappen van de verschillende vormen van subsidie te worden onderzocht. Vervolgens zullen wij nagaan, op welke wijze het administratieve proces ten aanzien van het subsidiëren verloopt en zou moeten verlopen.

b. De modaliteiten van het subsidiëren

1. De relatie tussen doelstelling en modaliteit van subsidie

De modaliteit van de subsidie kan de gesubsidieerden niet onverschillig laten. Zij hebben belang bij elke wijziging, welke in de subsidie wordt aangebracht. Zelfs schijnbaar onbetekenende nuances kunnen dit belang raken.

Bij de bestuurskundige analyse van de eigenschappen van de verschillende subsidie-modaliteiten, dient verband te worden gelegd tussen deze modaliteiten en de doelstellingen van de gesubsidieerden. De doelstellingen van de gesubsidieerden verdienen bij het kiezen van de vormen grote aandacht, zij behoren nauwkeurig te worden bestudeerd. Zonder bekendheid met deze doelstellingen, kan geen beslissing

worden genomen over de vraag of in het concrete geval subsidie verantwoord is. Maar bovendien kan de overheid er belang bij hebben, dat de doelstellingen op een bepaalde wijze worden nagestreefd. Zij kan door het kiezen van een bepaalde modaliteit het gedrag van de gesubsidieerden in een bepaalde richting beïnvloeden, nl. die welke overeenstemt met de doeleinden van de overheid. De eigenschappen van de subsidie-modaliteiten zijn voor ons belangrijk in verband met het effect, dat zij hebben op de gesubsidieerden.

De weg, waarlangs dit effect wordt bereikt, is bij de subsidie overwegend van indirecte aard. De uitwerking van de verschillende modaliteiten is primair psychologisch. De gesubsidieerde is juridisch meestal vrij. Maar een afwijking van het door de overheid gewenst geachte gedragspatroon wordt, zonder dat uitdrukkelijk een juridische straf wordt opgelegd, psychologisch gezien toch gestraft in de vorm van een minder gunstige subsidie of het gevaar daarvoor.

De modaliteiten van de subsidie werken als indirecte stimulansen ter bereiking van verschillende doeleinden, zowel die van de overheid als van de gesubsidieerden. De gesubsidieerden hebben verlangens, begeren meer te verwerkelijken dan zij kunnen, en worden er zo toe gebracht om de overheidssubsidie te ambiëren. De overheid maakt van deze begeerte gebruik.[22] Soms door de onderlinge concurrentie aan te moedigen en zo de verbreiding van bepaalde sociale activiteiten te stimuleren. In ieder geval om haar eigen doeleinden en belangen mede te dienen.

Deze indirecte relaties tussen de doelstellingen en de modaliteiten van subsidiëren kunnen bij het kiezen van de vormen bewust in acht zijn genomen, omdat bepaalde effecten gewenst werden. Het is ook mogelijk, dat sommige effecten niet voorzien zijn en ook niet bewust gewild. Er zijn manifeste effecten en latente effecten.

2. Status-subsidies en diensten-subsidies

De modaliteit van de subsidie heeft meer betekenis, naarmate de verhouding tussen overheid en particulier initiatief meer beheerst wordt door de instandhouding van dienstverleningsinstituten en de noodzaak om deze te financieren.

Subsidies, die in belangrijke mate fungeren als symbool van een erkenning van de sociale betekenis van bepaalde instellingen en activiteiten, kunnen wij status-subsidies noemen. Het gaat daarbij veelal niet om hoge bedragen. De overheid geeft een vrij willekeurig gekozen bedrag voor een goed doel, omdat dit nu eenmaal zo hoort. Soms zijn dit giften ineens, in andere gevallen jaarlijks terugkomende giften. De indruk bestaat, dat gewoonten die niet geheel rationeel zijn te verklaren, bij de status-subsidies een zekere rol spelen. Waarom ontvangt in een kleine gemeente de muziek bijv. veel gemakkelijker subsidie dan de

[22] J. Boulouis, *Essai sur la politique des subventions administratives,* Paris, 1951, blz. 205.

zang? Misschien is de muziek traditioneel meer in aanzien, omdat de muziekcorpsen op spectaculaire wijze in het openbaar kunnen optreden en plechtigheden en feesten met hun bijdrage kunnen opluisteren. De modaliteit is bij deze status-subsidies van minder belang: hoogstens varieert men de subsidie naar de klasse, waarin het corps speelt, of meet men de status enigszins aan de vrijwillige bijdragen van de burgerij en de contributies van de leden.

Bij de status-subsidies zal men over het algemeen de subsidie richten op de doeleinden van de gesubsidieerden, en de middelen waarmede deze doeleinden kunnen worden bereikt, buiten beschouwing laten. Hun geringe intensiteit en frequentie maakt die globale modaliteit des te meer aanvaardbaar.

Dit laatste kan over het algemeen niet gezegd worden van de subsidies, die beslissend zijn voor het ontstaan en voortbestaan van dienstverleningsinstituten van het particuliere initiatief. De band tussen overheid en particulier initiatief is dan veel nauwer aangehaald. Zowel de particuliere organisaties als de overheid hebben de neiging om ambitieuzer op te treden. Dit komt uit in een streven om wederzijds elkanders gedrag, zoveel mogelijk, in de lijn van de eigen belangen te brengen. Zolang de doeleinden identiek zijn, levert dit geen al te grote problemen op. Maar zodra er een scala van doeleinden betrokken raakt bij een subsidieprogramma, en over deze doeleinden verschillend wordt gedacht, of althans deze doeleinden verschillend worden gewaardeerd, zal de modaliteit van de subsidies gemakkelijk een twistpunt worden. Daarom zullen wij een inventaris maken van de doeleinden, waarmede bij het kiezen van de modaliteit in veel gevallen verband wordt gelegd. Deze inventaris is niet volledig; zij dient om de gedachten te bepalen.

3. Inventaris van doeleinden

A. Aanmoediging van bepaalde activiteiten (stimuleren)

Elke subsidie houdt een psychologische aanmoediging in. Ook in het geval van een diensten-subsidie verhoogt de toekenning ervan het sociale aanzien van de gesubsidieerden. Bovendien werkt de hulp in geld of natura als de bekende worst op de hond. De aanmoediging kan door middel van extra premies nog verder worden toegespitst. Bijv. bij maatschappelijk werk, indien gecoördineerde uitvoering tot stand komt.

B. Financieel-economische doeleinden

De overheid kan geld uitgeven voor een zeer groot aantal activiteiten, al of niet in de vorm van subsidie. De overheidsfinanciën hebben echter zekere grenzen. Waar geen geld is, kan een belangrijke subsidie misschien niet door het budget worden gedragen; de subsidie zal worden geweigerd of ingepast in een programma op lange termijn. Beslissend is hierbij een zeker prioriteitenschema.

Bovendien kan de doelmatigheid in economisch opzicht (efficiency) van invloed zijn. Een hoge subsidie-intensiteit kan aanleiding geven tot verkwisting, althans tot het doen van uitgaven, welke strikt genomen niet noodzakelijk zijn.

C. Gelijkheid

Een derde belangrijke doelstelling vormt het bieden van gelijke kansen aan alle groeperingen. In verband met deze doelstellingen kunnen elementen worden aangebracht, die waarborgen, dat bijv. ook de minder draagkrachtigen een minimum verzorgingsniveau kunnen bereiken. Over het algemeen zal een hoge subsidie-intensiteit egaliserend werken. Subsidiëring naar de maatstaf van een zekere evenredigheid met de eigen inkomsten kan gemakkelijk aanleiding geven tot discriminatie.

D. Dragen eigen verantwoordelijkheid door burgerij

Het dragen van eigen verantwoordelijkheid in de maatschappij is een belangrijke doelstelling. In het kader van de eenheidsstaat is ook de politieke decentralisatie (gemeenten e.d.) aan deze doelstelling dienstbaar.

De besturen van gesubsidieerde instellingen worden, als gevolg van de subsidie, enigszins onafhankelijker van de leden; de belangstelling en de activiteit van deze leden zou kunnen tanen. Het „zelfdoen" zou hierdoor kunnen worden geschaad. Bij het kiezen van de subsidie-modaliteit ware zorg te dragen, dat de subsidie het gezonde beheer van de gesteunde activiteit niet bederft. Het actief meeleven van de leden (of de inwoners) van instelling (of gemeente) zou een doelmatig en efficient beheer kunnen bevorderen. Het gemak, waarmede de subsidie wordt verkregen, zou de goede eigenschappen van het particuliere initiatief en het gedecentraliseerde bestuur kunnen aantasten.

Met deze eigen verantwoordelijkheid hangt nauw samen een zo groot mogelijke vrijheid van de gesubsidieerden, mede in de zin van de vrijheid van richting.

E. Gerechtigheid

De eerdergenoemde doeleinden, en eventueel nog andere, worden overkoepeld door het gerechtigheidsideaal. De voor- en nadelen van de verschillende modaliteiten dienen in verband met de relevante doeleinden te worden afgewogen. De doeleinden kunnen niet tegelijk maximaal worden bereikt; daarom zal naar een optimum moeten worden gezocht.

In het administratieve proces is de noodzaak om uit een serie mogelijkheden te kiezen, terwijl een aantal doeleinden in het geding is, die niet door hetzelfde middel van bestuur tegelijkertijd op bevredigende wijze kunnen worden gediend, een veel voorkomend verschijnsel. De

bestuurders en verantwoordelijke politici moeten dan naar eer en geweten kiezen en de volle verantwoordelijkheid voor de gevolgen van hun keus dragen. In het administratieve proces worden de alternatieven opgespoord en met een duidelijke uiteenzetting van voor- en nadelen aan bestuurders en politici voorgelegd.

4. Het verband tussen de diverse modaliteiten en de doeleinden

Het is de taak van de bestuurskunde, om ook ten aanzien van de subsidies een theorie op te bouwen betreffende de relaties tussen modaliteiten en doeleinden. Het is niet mogelijk, om zonder voorafgaand nauwkeurig onderzoek naar de werkelijke gang van zaken, een dergelijke theorie een meer blijvende vorm te geven. Hetgeen hier volgt, moet worden beschouwd als tentatief; als een exploratie van het terrein van voorlopige aard.

Wij zullen een model ontwerpen, waarin de nuanceringen van een aantal veel voorkomende modaliteiten van subsidies, in onderling verband zullen worden gewaardeerd vanuit de in de vorige paragraaf beschreven doeleinden.

Daartoe zijn bij elke modaliteit drie nuances vermeld. Afhankelijk van de aard van de modaliteit, is een geringe, een middelmatige en een grote mate van aanwending van de modaliteit verondersteld.

Vervolgens is elke nuance vanuit vier doeleinden globaal gewaardeerd. Naarmate de nuance, vergeleken met de beide andere nuances van de betrokken modaliteit, een gunstiger gevolg op kan leveren ten aanzien van een doeleinde, is de nuance hoger gewaardeerd. De nuance met de hoogste waardering gaven wij het cijfer 3, die met de middelste waardering het cijfer 2 en de laagst gewaardeerde nuance verwierf het cijfer 1. In de gevallen, dat deze rangschikking niet zonder meer was aan te geven, kregen de drie nuanceringen alle drie de middenwaarde 2 toegekend. Nadat aldus het verband tussen nuances van de modaliteiten en de doeleinden in rangschikkende cijfers globaal is gewaardeerd, is per nuance het totaal berekend van de „score" gemaakt ten aanzien van de verschillende doeleinden. Dit totaal geeft een zeer ruw beeld van de synoptische waardering van de nuances en de modaliteiten, zoals dit ook bij het waarderen vanuit een gerechtigheidsideaal zou kunnen ontstaan. De cijfers zijn ongewogen, want wij hebben de vier doeleinden als gelijkwaardig beschouwd. Met nadruk vestigen wij er de aandacht op, dat de hierna opgenomen tabel een zeer vertrokken en onvolledig beeld geeft van de werkelijkheid, zodat er slechts met grote voorzichtigheid conclusies uit mogen worden getrokken.

Modaliteit en nuances	*Stimuleren*	*Financieel economische doeleinden*	*Gelijkheid*	*Verantwoordelijkheid*	*Synoptische waardering*
Openbaarheid					
a. gering	1	3	1	2	7
b. middelmatig	2	2	2	2	8
c. groot	3	1	3	2	9
Gespecificeerdheid subsidie-object					
a. gering (doeleinden)	2	1	1	3	7
b. middelmatig (taken)	2	2	2	2	8
c. groot (hulpmiddelen)	2	3	3	1	9
Intensiteit					
a. gering	1	3	1	3	8
b. middelmatig	2	2	2	2	8
c. hoog	3	1	3	1	8
Decentralisatie					
a. Rijk	2	1	3	2	8
b. Provincie	2	3	1	2	8
c. Gemeente	2	3	1	2	8
Juridische basis					
a. begrotingspost	1	3	1	2	7
b. Minist. regeling, verordening	2	2	2	2	8
c. wet	3	1	3	2	9
Voorwaarden					
a. geen	2	1	1	3	7
b. soepel	2	2	2	2	8
c. stringent	2	3	3	1	9
Maatstaf (verband met werkelijke kosten subsidie-object)					
a. werkelijke kosten	3	1	2	1	7
b. normvergoeding	2	2	3	2	9
c. lump-sum	1	3	1	3	8

5. *Toelichting van het voorbeeld*

De in het voorbeeld opgenomen modaliteiten verdienen enige toelichting.

Openbaarheid. Deze openbaarheid bestaat niet zozeer uit het formeel publiceren van de verleende subsidies, maar uit een snelle publicatie van de subsidies, welke in een bepaalde periode zijn toegekend (bijv. een jaar), gerangschikt naar (o.m. voor het particulier initiatief) relevante gezichtspunten. De openbaarheid bevordert het ontstaan van referentiekaders[23]. Zij kan bijv. in de vorm van een doelma-

[23] Een referentiekader is een geheel van voorstellingen, vormen en gedragsregels, die voor het individu en de groep vanzelfsprekend en gezaghebbend zijn, waarin zij dientengevolge hun situatie beschrijven en waarop zij hun handelen richten.

tige en snelle statistische berichtgeving worden bewerkstelligd (voorbeeld: exploitatieuitgaven lager onderwijs).

Gespecificeerdheid subsidieobject. Het object van een subsidie kan heel vaag en rekbaar zijn, bijv. de bestrijding van alcoholmisbruik. De subsidie kan ook worden gericht op een iets meer gespecificeerd object: een bepaalde taak in verband met de doeleinde. Voorbeeld: het exploiteren van consultatiebureaus. Nog een stapje verder is het subsidiëren van de verrichte handelingen en de hulpmiddelen: bijv. *f* x.– per behandeld geval of een bijdrage in de huisvestingskosten.

Intensiteit. Voor het begrip intensiteit zie onderdeel I, par. 2.

Voorwaarden. In het model hebben wij een logisch geconstrueerde schaal opgenomen. Het ijken hiervan zou dienen te geschieden aan de hand van de concrete subsidieregelingen met toepassing van de techniek van de inhoudsanalyse.

Maatstaf. Deze modaliteit is in nuances verdeeld naar het criterium: meer of mindere doelmatigheid ten opzichte van het volledig of ten dele vergoeden van de werkelijke noodzakelijke kosten van het subsidie-object. Het gaat hier vooral om het nauwkeurig volgen van deze kosten in hun ontwikkeling in de tijd.

a. *Werkelijke kosten.* De werkelijke kosten worden het nauwkeurigst gevolgd indien de subsidie wordt berekend naar de goedgekeurde werkelijke kosten van het subsidieobject. Voorbeeld: vergoeding van het Rijk in de kosten van salarissen van de onderwijzers bij het lager onderwijs.

b. *Normsubsidie.* Hierbij vindt de berekening plaats op basis van de berekende of geschatte gemiddelde werkelijke noodzakelijke kosten per eenheid van de verrichte activiteiten. Voorbeeld: exploitatievergoeding per leerling van de lagere scholen. Deze normsubsidie is dus gericht op een *in het algemeen* zo zuiver mogelijk volgen van de ontwikkeling van de werkelijke kosten. Er kunnen individueel grote afwijkingen voorkomen. Is de spreiding van de individuele gevallen groot, dan is de normsubsidie ondoelmatig. Daarom komt de normsubsidie vooral in aanmerking voor gevallen, waarin een gestandaardiseerd gedrag van de gesubsidieerden wenselijk wordt geacht. Het gebruik van een norm zal op de duur de spreiding van de individuele kosten verminderen.

c. De *lump-sum.* De werkelijke kosten van het subsidieobject werden bij deze nuance hoogstens op een afstand, min of meer globaal, in aanmerking genomen. Voorbeelden: de eenmalige bijdrage of gift; periodieke uitkering per gesubsidieerde instelling (alle muziekverenigingen *f* 500 per jaar). Het gaat hier vaak om subsidies, die wij hiervoor hebben aangeduid als status-subsidies. Tot de nuance van de lump-sum behoren voorts maatstaven, die op de een of andere wijze bevorderen, dat alle gesubsidieerden in een bepaald opzicht gelijk worden behandeld (objectieve maatstaven). Twee vormen kunnen worden onderscheiden:

I. Objectieve maatstaven met *gefixeerd* effect; het resultaat van deze maatstaven t.a.v. het individuele geval ligt geheel of bijna geheel buiten het bereik van beïnvloeding door de gesubsidieerden (aantal inwoners van het rayon, oppervlakte daarvan e.d.).

II. Objectieve maatstaven met *variabel* effect; waarvan het effect door de gesubsidieerden kan worden gewijzigd. Men kan door een bepaalde gedragslijn te volgen een hogere subsidie bevorderen. De subsidie werkt dan als een gericht psychologisch middel. Voorbeelden: I. *Aantal leden:* Deze maatstaf bevordert het werven van leden. II. *Eigen inkomsten:* Gericht op het doen opvoeren van contributies en bijdragen. III. *Prestatie-eenheid:* Geeft een premie op bepaalde verrichtingen. IV. *Kwalitatieve maatstaf:* Als III, maar met inachtneming van de kwaliteit van het verrichte. Meer subsidie naarmate muziek in hogere klasse speelt.

De nuance van de lump-sum omvat maatstaven, die bedriegelijk lijken op normsubsidies. Deze zouden wij *pseudo-normsubsidies* kunnen noemen. Pseudo-normsubsidies worden vaak verward met echte normsubsidies: gesubsidieerden verwachten er dan ten onrechte een financiering van hun kosten van.

Echte normsubsidies, waarbij het zo nauwkeurig mogelijk volgen van de kosten op een mislukking uitloopt, verwateren tot pseudo-normsubsidies.

Over het algemeen kan men stellen, dat de nuancering van de maatstaf zekere samenhang heeft met de intensiteit van de subsidie. Naarmate de subsidie intensiever is, zal bij de maatstaf meer rekening worden gehouden met de werkelijke kosten, en wordt de lump-sum-nuance minder doelmatig.

6. *Enkele conclusies*

I. *Optimale bevrediging van de doeleinden*

In de beperkte wereld van ons voorbeeld zal een subsidieprogramma een optimaal resultaat opleveren, indien de hoogste waardering in synoptische zin wordt bereikt ten aanzien van zoveel mogelijke modaliteitscategorieën. Uit de laatste kolom van het voorbeeld kunnen wij aflezen, dat dit het geval zou zijn, indien:

1. Zoveel mogelijk openbaarheid wordt betracht.
2. Het subsidieobject zoveel mogelijk is gespecificeerd.
3. De subsidie een wettelijke basis heeft.
4. De voorwaarden stringent zijn.
5. De maatstaf op het stelsel van de normsubsidie berust.

In het waardesysteem van het model zou de kwestie van de decentralisatie en de vraag naar de intensiteit in een zone van onverschilligheid liggen.

II. *Verschillende waardering vanuit verschillende standpunten*

In de werkelijke samenleving spelen nog veel meer doeleinden dan die van ons model, een rol. Bovendien bestaat daar de gelijke waardering van alle doeleinden niet. De culturele en maatschappelijke situatie waarin een beoordelaar, of de groep waartoe deze behoort, zich bevindt, heeft grote invloed op de wijze, waarop de categorieën van modaliteiten, de nuances daarin en de verschillende doeleinden worden gewaardeerd en in onderling verband gerangschikt en gewogen (vgl. ook onder II, 4, blz. 37 v.).

Men kan bijv. om principiële redenen, of op grond van de maatschappelijke situatie, waarin men verkeert, van mening zijn, dat de doeleinden van een eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van meer gewicht moeten zijn, dan in ons voorbeeld het geval was. Men kan dan ten aanzien van de verschillende nuances uit een oogpunt van deze verantwoordelijkheid een lage waardering aangeven met het cijfer 0 en een hoge waardering met het cijfer 4, terwijl de middenwaardering gehandhaafd wordt op 2.

Het oordeel over de optimale aanwending van de modaliteiten en hun nuances, zou dan al aanmerkelijk verschillen van dat weergegeven sub a. De voorkeur voor openbaarheid en voor een wettelijke basis zou worden gehandhaafd. Uit de zone van onverschilligheid zou de intensiteit naar voren komen als een voorkeur voor een zo laag mogelijke intensiteit. De keuze van nuance ten aanzien van de gespecificeerdheid van het subsidieobject zou daarentegen verdwijnen in de zone van onverschilligheid, terwijl in dit waardepatroon de lump-sum even goed zou worden geacht als een normvergoeding. Legt men echter meer nadruk op de financieel-economische doeleinden, dan komt de openbaarheid in de zone van onverschilligheid te liggen, wordt de voorkeur voor een nauwkeurige specificatie van het subsidieobject sterker, evenals die voor een lage intensiteit. Bovendien gaat men dan meer voor decentralisatie voelen en staat men meer onverschillig ten opzichte van de keuze van de juridische basis. Tenslotte zal men dan voorkeur hebben voor stringente subsidievoorwaarden, en wat de maatstaf betreft, het liefst met een lump-sum werken.

Wij geven deze verschillende waarderingsschalen bij wijze van illustratie. Het aantal mogelijkheden van waardering is zelfs bij een zo eenvoudig schema als het onze reeds zeer groot. De werkelijkheid laat nog veelvuldiger mogelijkheden zien.

III. *De relatief geringe spreiding van de synoptische waarderingen*

In ons voorbeeld komen 21 synoptische waarderingen voor (7 x 3). De spreiding van deze waarderingen is als volgt:

7 : 5 x
8 : 11 x
9 : 5 x

De theoretisch mogelijke „scores" van 4, 5, 6, 10, 11 en 12 ontbre-

ken geheel. Het gemiddelde 8 is tegelijkertijd de modus, terwijl alleen de naastliggende waarden 7 en 9 voorkomen, maar tezamen nog niet in zoveel gevallen als de gemiddelde waarde.

De oorzaak voor deze geringe spreiding moet worden gezocht in de eigenschappen van het model, en met name bij de daarin voorkomende doeleinden.

Deze doeleinden kunnen n.l. door de middelen nimmer tegelijkertijd maximaal worden bevredigd. Zij vormen paarsgewijs tegenstellingen in deze zin, dat gelijke nuanceringen van modaliteiten vanuit deze doeleinden tegengesteld worden gewaardeerd. Hierdoor is zowel een lage als een hoge synoptische waardering uitgesloten, en treedt een hoge concentratie bij het gemiddelde (8) op.

Zou zich in de werkelijke samenleving een soortgelijke verhouding tussen hulpmiddelen en doeleinden bij het subsidiëringsverschijnsel voordoen, dan zou de vraag naar de modaliteiten van het subsidiëren weinig belangwekkend zijn. Hoe men ook zou kiezen, men bevredigde steeds enkele doeleinden enigszins en beschikte steeds over goede argumenten; in het politieke proces zou in het algemeen weinig belangstelling bestaan voor de modaliteit.

De ingewikkeldheid van de materie zou deze belangstelling nog verminderen. Dit zou zeer wel gepaard kunnen gaan met een zekere verontrusting over de ontwikkeling van het subsidieverschijnsel als geheel gezien, bijv. over de frequentie ervan (vgl. onder I, 5, blz. 34).

IV. *Goedaardigheid van het subsidieverschijnsel hangt af van democratisch pluralisme*

Erkent men een betrekkelijk groot aantal doeleinden als relevant voor het nemen van overheidsbeslissingen, ook al zijn deze doeleinden enigszins tegenstrijdig, dan is er weinig kans op algehele overeenstemming. Binnen de administratie zullen ambtenaren op verschillende departementen vanuit hun situatie anders kunnen oordelen, terwijl het particuliere initiatief de modaliteiten en hun nuances weer uit een andere hoek beziet. Wordt tenslotte de knoop doorgehakt, dan is er al evenmin veel kans dat er grote brokken zullen worden gemaakt. Een hele reeks modaliteiten en nuances zullen in deze sfeer, waar algehele bevrediging van de afzonderlijke doeleinden toch niet mogelijk is, aanvaardbaar zijn.

Wil men de subsidiëring in zijn tegenwoordige omvang een gezwel noemen (hetgeen de pre-adviseur voorshands niet voor zijn rekening wil nemen), dan is het in elk geval een goedaardig gezwel. Met deze restrictie, dat de uitspraak alleen geldt voor een democratische en pluralistische samenleving. Zou de overheid met een eigen waardepatroon gaan optreden, dat niet in overeenstemming was met dat van een groot deel van de onderdanen, en de modaliteiten en nuances bewust gaan hanteren om haar waardepatroon op te leggen, dan zou in de frequentie en intensiteit van de subsidie een gevaarlijke bron van

dwang en onrecht liggen. De goedaardigheid is, met andere woorden, gebonden aan de bestaande cultureel-politieke situatie. Evenals de toepassing van de techniek de moderne samenleving in zekere opzichten kwetsbaarder maakt, maakt de toepassing van de subsidie als middel van bestuur deze samenleving in dit opzicht fragieler.

Het ware denkbaar, dat na lezing van het vorenstaande een zeker scepticisme zou ontstaan. Zelfs zou een positivistische interpretatie kunnen voeren tot de opvatting, dat alle plechtig en gewichtig gepraat en geschrijf over het subsidiëringsprobleem en de vaagheid van de contouren daarvan, nu wel voldoende zijn verklaard. Men zou kunnen stellen, dat er geen subsidiëringsprobleem is. Elke vorm, welke een subsidieprogramma aanneemt, is immers wel ergens goed voor. De practijk redt zich wel: waarom dan nog veel problemen op te werpen? Zo'n sceptisch betoog komt mij volkomen fout voor. Het keert de zaak om. Het subsidiëringsprobleem blijkt identiek te zijn met het probleem van de zedelijk verantwoorde besluitvorming in het tegenwoordige bestuur. En dat probleem mogen wij, naar mijn overtuiging, ook in de wetenschap, niet als een bagatelle sceptisch ter zijde laten.

V. *Het administratieve proces van het subsidiëren*

1. *Grondschema van het administratieve proces*

Wij zullen nu nagaan, op welke wijze de overheid tot een passende beslissing komt op het gebied van het subsidiëren. Daarbij staat voorop, dat het proces binnen het openbare bestuur, dat tot deze beslissing voert, in principe gelijk is aan andere administratieve processen, welke tot besluitvorming dienen.

Het ambtelijke apparaat, eventueel bijgestaan door een adviescommissie, heeft vast te stellen, welke doeleinden met het subsidieprogramma zouden kunnen worden gediend en welke onderlinge rangorde aan deze doeleinden in de gegeven situatie kan worden toegekend. Tegelijkertijd worden de feiten verzameld, welke betrekking hebben op de aanhangige subsidieregeling en de daarmee verband houdende situatie. Vervolgens zullen gedragsalternatieven naar voren komen en met hun voor- en nadelen zo nauwkeurig mogelijk worden beschreven. Tenslotte hoort men meestal de belanghebbenden. Na beraadslaging en/of overwegen van voor en tegen van de alternatieven, neemt het politiek verantwoordelijke orgaan de beslissing.

Deze beslissing wordt onder woorden gebracht en medegedeeld aan belanghebbenden. Ook krijgt het uitvoerende ambtelijke apparaat instructies. Daarna kan de uitvoering van het subsidieprogramma beginnen: de aanvragen komen binnen en worden volgens de instructies beoordeeld en afgehandeld. Bij de uitvoering rijzen allerlei problemen: de principieel belangrijke problemen geven aanleiding tot een herwaardering van het uitgestippelde beleid, waarbij het administratieve proces soms van voren af aan kan beginnen.

Bij het Rijk speelt zich in beginsel het administatieve proces, dat zojuist is beschreven, af binnen een bepaald Ministerie. Echter met dien verstande, dat de Dienst v.d. Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën in het kader van het toezicht van de Minister van Financiën op de rijksfinanciën, coördinerend en remmend zou kunnen optreden bij de begrotingsvoorbereiding en de kredietopening. In hoeverre deze mogelijkheid van coördinatie ook in de practijk kan worden uitgebuit is niet bekend. Daarnaast is coördinatie mogelijk in de vorm van interdepartementaal overleg (bijv. ten aanzien van de sociaal-culturele subsidies voor de ontwikkelings- en probleemgebieden) terwijl mogelijk is, dat commissies ook anderszins een rol spelen.

2. *Planning*

Ten aanzien van bepaalde subsidieprogramma's treedt de planning als een bijzonder soort administratief proces op. Dit planningsproces dient ter voorbereiding van een aantal samenhangende beslissingen, welke in de toekomst genomen zullen worden (plan). Meestal is het opstellen van een voor een toekomstige situatie geldende rangorde van prioriteiten zo moeilijk, dat een echt proces van planning niet realiseerbaar is. Men blijft dan steken bij het normale administratieve voorbereiden van de actuele beslissingen; de planning bestaat dan uit het zeer nauwkeurig opstellen van een overzicht van de bestaande situatie, van de aanvaarde doeleinden en prioriteiten, de feitelijk verleende subsidies en de modaliteiten daarvan. Deze grondige inventaris van het tot nu toe gevoerde beleid noemt men wel eens subsidiëringsnota; een stuk dat bij gemeente- en provinciale besturen de laatste jaren veel op tafel kwam te liggen. Een rijkssubsidiëringsnota in algemene zin ontbreekt tot nu toe; daarentegen zijn herhaaldelijk nota's verschenen naar aanleiding van bijzondere subsidiëringsprogramma's en ontbreken pogingen om tot een echte vorm van planning te komen niet (bij de zgn. sociaal-culturele planning voor de probleemgebieden en in de onderwijssector).

In sommige gevallen heeft een subsidiëringsnota geleid tot het vaststellen van een verordening of regeling, waarin de vormen zijn voorgeschreven welke gelden voor het aanvragen en het verlenen van subsidie.

3. *Rijpheid van het subsidieprogramma*

Er is groot verschil tussen de wijze, waarop in het openbare bestuur aan de verschillende subsidiëringsprogramma's wordt gewerkt. Het kan zijn dat in het verleden de daarbij te hanteren prioriteiten en modaliteiten zo degelijk zijn vastgelegd, dat er niet veel meer te doen blijft dan uitvoering. De administratieve processen van het subsidiëringsprogram t.a.v. het lager onderwijs en het kleuteronderwijs dragen grotendeels zo'n uitvoerend karakter. Voor zover zij aanleiding geeft tot principiële problemen, kunnen deze op de beleidsafdelingen van

het ministerie en bij de onderwijsorganisaties terecht komen en aanleiding geven tot een administratief proces van herwaardering, eventueel uiteindelijk tot een wetswijziging. Wij hebben hier te doen met een rijp subsidieprogram, waarvan de plaats en functie in samenleving en openbaar bestuur duidelijk is. Geheel anders is de situatie ten aanzien van een subsidieprogramma, dat nog maar nauwelijks is aangevat. In het begin is elke beslissing op subsidieaanvragen een principiële beslissing, waaraan de Minister misschien wel persoonlijk te pas komt. Na verloop van tijd ontstaan voldoende precedenten om vaste gedragslijnen daaruit of te leiden. Ook zal het dan mogelijk zijn om interne richtlijnen op te stellen. Vaak raken deze interne richtlijnen na verloop van tijd bij de gesubsidieerden algemeen bekend: de subsidiënt publiceert ze dan ook maar. Vervolgens nemen deze richtlijnen steeds meer nieuwe elementen in zich op, terwijl het departement langs de weg van „trial and error" vaak in nauw overleg met organisaties van belanghebbenden de geschikte vorm zoekt. Er komen allerlei variaties op dit groeiproces voor, maar uiteindelijk ontstaat een vast gedrag overeenkomstig vaste uitgewerkte regels (institutie). Bestuurskundig gezien is daarbij het belangrijkste, dat het subsidieprogramma meer en meer een uitvoeringsprogramma wordt, meer en meer verdwijnt uit de aandacht van de hoogste leiding van de administratie. De principiële kanten van het programma zijn dan uitgekristalliseerd in de instituties: waarschijnlijk in een openbare subsidieverordening en misschien wel in een wettelijke regeling.

Naarmate het subsidieprogramma rijper wordt, schuift het zwaartepunt van het administratieve proces naar beneden in de hiërarchie en maakt het bestuur ook minder gebruik van haar vrijheid van beweging. Terwijl aanvankelijk van alles kan worden „versierd" om een nieuwe activiteit „van de grond" te krijgen, om experimenten mogelijk te maken en de meest actieven te belonen, komt in een later stadium de soms grijze objectiviteit, met zijn vaste normen en rechtswaarborgen, daarvoor in de plaats. Voorts: terwijl aanvankelijk de subsidie een middel is om langs de psychologische weg van een aangewakkerde concurrentie (vgl. het capillaire effect behandeld op blz. 48) de verschillende belanghebbenden tot hogere prestaties te brengen – waarbij zij soms als het ware trappelend in de rij staan te wachten, en zelfs een tijdelijke discriminatie de ontplooiing van initiatieven kan aanmoedigen – komen in een rijp stadium van de ontwikkeling het gelijkheidsbeginsel en de rechtsbescherming hun volle tol eisen. De situatie verandert ook in sociaal-psychologisch opzicht. De kosten van het program nemen toe, naarmate het doel meer wordt verwerkelijkt: het wordt echter tegelijkertijd steeds moeilijker de effectiviteit van de aansporing van de subsidie te handhaven.

Het adhortatieve karakter maakt plaats voor het financieringskarakter; het klimmen naar een hoger voorzieningenniveau verandert in het meer statisch betalen van de gevolgen van de volbrachte klim.

Het administratieve proces neemt naarmate dit statische stadium wordt bereikt af in politieke betekenis en krijgt, zoals gezegd, een uitvoerend karakter.

4. *Verbetering van het administratieve proces van het subsidiëren*

a. Algemene subsidiëringswet

Een recent Amerikaans subsidierapport eindigt met de volgende zin: „Each particular program which is determined to contain an element of subsidy must be judged independently, taking into account the economic, social, and political conditions prevailing at the time." [24]

Ook mijn eigen verkenning in het subsidiëringsvraagstuk voert tot deze weinig opzienbarende slotsom. Voorshands lijkt mij een algemene subsidiëringswet, in materiële zin opgevat, een utopie. Men kan onmogelijk de veelvormigheid van het subsidiëringsverschijnsel in één wet vatten, tenzij deze wet zich zou beperken tot een aantal regelen voor het administratieve proces van het subsidiëren. Ook zonder dat er in het positieve recht voorschriften worden opgenomen, kan de administratie zich volgens dergelijke regels gedragen. Een algemene subsidiëringswet zou op de duur de procedure echter wel degelijk kunnen verbeteren.

b. Subsidiëringscommissies

Een commissie, waarin belanghebbende groepen zijn vertegenwoordigd, kan nuttig werk doen bij het ontwerpen en begeleiden van een concreet subsidiëringsprogram. Er moeten immers practische compromissen tot stand komen.

Het subsidiëringsprobleem in het algemeen is echter per se geen vruchtbaar discussieonderwerp: de standpunten van de verschillende departementen, politieke partijen, belangengroepen, commissies en raden, zullen te veel divergeren.

Wel zou het verbeteren van het administratieve proces van het subsidiëren door een veelzijdig samengestelde commissie ter hand kunnen worden genomen. Een dergelijke commissie zou kunnen uitgaan van de grote verscheidenheid van modaliteiten en nuances daarin, en van de verschillende doeleinden welke in het geding zijn. Men zou kunnen nagaan, of ergens in de overheidsadministratie een „subsidieloopkundig" laboratorium of bureau een plaats zou kunnen vinden. Dit bureau zou tot taak hebben, om de eigenschappen van de verschillende subsidiëringsmodaliteiten op een strikt wetenschappelijke wijze op te sporen.Het bureau zou in de subsidiëringsprocessen een adviserende taak kunnen krijgen.

[24] *Subsidy and subsidylike programs of the U.S. government,* Washington, 1960, blz. 80.

c. Subsidieloopkundig bureau

Als primaire functie van een subsidieloopkundig bureau, zie ik het inhalen van een achterstand, die in het wetenschappelijk onderzoek bestaat ten aanzien van de bestudering van de middelen van bestuur. M.i. weten wij over de uitwerking, zowel in gunstige als in ongunstige zin, van de middelen van bestuur veel te weinig zeker. Het zou wel eens kunnen zijn, dat motieven, welke aanwending van een bepaald middel schijnen te rechtvaardigen, bij toetsing aan de feiten niet adequaat blijken. Ik wil hiermede geenszins stellen, dat daarbij het normatieve op de achtergrond moet worden geschoven. Normatief denken is in verband met de middelen van bestuur broodnodig. Maar in een zo snel veranderende en in maat toenemende samenleving als de onze, is het vaststellen van de eigenschappen van de hulpmiddelen toch ook niet zonder betekenis. Met gebrekkige werktuigen kan men een normatief gaaf programma slechts gebrekkig uitvoeren. Met werktuigen, waarvan men de eigenschappen niet voldoende kent, waarvan men de techniek niet voldoende beheerst, kan niet voldoende effectief worden gewerkt. De leiding van een subsidieloopkundig bureau zou op de hoogte dienen te zijn van de mogelijkheden en de beperkingen, welke liggen in de toepassing van de statistiek en de wiskunde, van operations research of besliskunde, van cybernetica en andere vruchten van de wetenschap, welke thans beschikbaar zijn. Het bureau zou onafhankelijk dienen te zijn van de onderscheiden ministeries, opdat besmetting met eenzijdige standpunten zoveel mogelijk worde voorkomen. Zou het secretariaat van de Raad van State geen goede plaats bieden voor een dergelijk bureau?

De Ministers zouden zichzelf kunnen binden, of gebonden kunnen worden, om advies te vragen aan het subsidieloopkundig bureau, telkens wanneer een nieuw subsidieprogram aan de orde komt of een bestaand wordt gewijzigd.

De leiding van het bureau zou aan de hand van de uit de adviserende werkzaamheid voortvloeiende ervaring kunnen vaststellen, welke sociaal-wetenschappelijke onderzoekingen zouden kunnen worden verricht.

Bij het bureau zou een samenbundeling van ervaringen en onderzoekresultaten kunnen worden gevormd. Zo zou misschien, en zeker na een lange aanlooptijd, orde kunnen ontstaan in de theorie en practijk van dit zo chaotisch schijnend onderdeel van het Nederlandse openbare bestuur.

5. *Voorlopige lijst van te onderzoeken problemen*

Het is niet moeilijk, een voorlopige lijst van hypothesen en problemen op te stellen, waaraan het subsidieloopkundig bureau aandacht zou kunnen schenken. Wij laten hier bij wijze van illustratie een aantal vragen volgen.

a. Welk nut heeft publicatie van subsidiëringsregelingen en indivi-

duele subsidiebesluiten? Op welke wijze kan men een ruwe, formele publicatie van subsidieverleningen verbeteren, opdat belanghebbenden inzicht krijgen in de ontwikkelingen in de subsidiëringspolitiek?

b. Welke goede en nadelige eigenschappen hebben normsubsidies? In welke omstandigheden werken normsubsidies nuttig, wanneer veroorzaken ze moeilijkheden?

c. Aan welke eisen moet een subsidiewet voldoen, om als middel van bestuur overeenkomstig de gestelde doeleinden te werken? Is een vage subsidiewet, waarvan de gevolgen door de belanghebbenden niet voldoende kunnen worden overzien, weinig doelmatig? Was daarom het voorontwerp subsidiëringswet maatschappelijk werk, hoewel technisch juridisch knap van opzet, prematuur en zou bijv. een subsidiëringswet gezinszorg meer kans van slagen kunnen hebben?

d. Het is mogelijk om op principiële en politieke gronden subsidies op te nemen in een decentralisatieprogramma. Voor de uitvoering van dit programma is het wenselijk, dat de betekenis van een gecentraliseerde subsidiëring voor de belanghebbenden en de verschillende doeleinden, alsmede de gevolgen van de eventuele decentralisatie, van geval tot geval precies worden bezien.[25]

e. De financieel-economische doelstellingen zouden de organen, welke speciaal zijn belast met de financiële functie in het overheidsapparaat, er gemakkelijk toe kunnen brengen om de politieke doelstellingen van decentralisatie te bevorderen. Hiertoe bestaat te meer aanleiding, omdat in het kader van de bestaande regeling voor de financiering van de uitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen, de financiële gevolgen van een hoger voorzieningenniveau, voorshands kunnen worden afgewenteld op de budgetten van provincies en gemeenten. Welke technieken kunnen worden toegepast, om de voordelen van de decentralisatie te genieten, zonder dat, vergeleken met een gecentraliseerde organisatie, als gevolg hiervan een vertraging bij de verkrijging van het gewenste voorzieningenniveau optreedt?

Is ten aanzien van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten wel voldoende landelijke openbaarheid aanwezig (worden de landelijke referentiekaders wel voldoende manifest gemaakt?[26]) Beschikken de gemeentebesturen over voldoende gegevens om te kunnen beoordelen of zij het voorzieningenniveau te laag handhaven, dan wel

[25] De vraag of al of niet grotere politieke decentralisatie wenselijk is ligt m.i. in de eerste plaats in het principiële vlak. Politieke decentralisatie bevordert de verwerkelijking van een aantal beginselen, die in onze samenleving hoog worden geschat. *Ylvisaker* schreef wat betreft de meetbaarheid van de voordelen van politieke decentralisatie: „We are fairly certain on the record that it does no serious damage to these values; we also know, if its effect is in fact positive, that this effect is only an incremental one, reinforcing the influence of such other factors as the capital division of powers, economic competition, and group rivalry. But we have no clue, even speculative, to the measure of this increment. A. Maass et al., *Area and Power* blz. 34 (Glencoe, 1959).

[26] Vgl. mijn: *Veranderingen in het Nederlandse communalisme,* Arnhem, 1960, blz. 185 v.

te hoog opvoeren? Kunnen zij beschuldigingen, dat zij zich aan spilzucht schuldig maken, of verwijten, dat zij te weinig over hebben voor iets („dat zij hun tijd niet verstaan"), op afdoende wijze weerleggen? Kunnen zij collectief op voldoende wijze aantonen, dat hun aandeel in de opbrengst van de overheidsbelastingen te laag is?

f. Is de intensiteit van de uitkeringen aan de gemeenten te hoog? Is het toezicht van hogerhand, de tutelle, niet te zwaar? Of is dit toezicht nodig in verband met de modaliteit van maatstaf van de berekening van deze subsidie (ten dele lump-sum en pseudo-normen)?

Zou een uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied werkelijk tot gevolg hebben, dat de gemeentebesturen beter de kosten tegen de lasten afwegen? Of zou men de gemeentebesturen beter voor een „goed" of „slecht" beleid kunnen „belonen" en „straffen" via kortingen en toeslagen op de uitkeringen uit het Gemeentefonds of 's Rijks kas? Of zouden beide nodig zijn?

g. Willen de individuele raadsleden wel een groter belastinggebied? Met een eenvoudige, snel uitgevoerde en geheime enquête, zouden wij dit te weten kunnen komen. Het antwoord is belangrijk, want alle normatief denken ten spijt, zullen de raadsleden op uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied niet reageren met een autonomer beleid, wanneer zij niet achter de norm van de autonomie op belastinggebied staan en daarvoor geen offers willen brengen.

h. Berust de afkeuring van zgn. koppelsubsidies, welke men wel tegenkomt, op principiële bezwaren ontleend aan de politieke decentralisatie (autonomie)? Of vloeit deze afkeuring voort uit de nalatigheid van dat hogere orgaan dat het beleid van koppelsubsidies volgt, om tijdig en voldoende zorg te dragen voor dekkingsmiddelen van het gemeentelijke aandeel? Waarom geeft de wettelijke en verplicht gekoppelde subsidie van Rijk en gemeenten uit de lager-onderwijswet 1920 weinig aanleiding tot klachten gegrond op de gedwongen koppeling? Waarom concentreert zich de kritiek bij de uitvoering van de kleuteronderwijswet op de hoogte van de uitkeringen in het kader van de normsubsidies?

IV. *Besluit*

Wij besluiten met een kort overzicht van de belangrijkste opvattingen, welke in deze studie naar voren kwamen.

1. Het subsidiebegrip is rekbaar. Volkomen betrouwbare maatstaven voor een beoordeling van de omvang van het subsidiëren bestaan op dit ogenblik niet.
2. Toeneming van het subsidiëren, in absolute zin, is in een groeiende samenleving vanzelfsprekend. In relatieve zin neemt de frequentie van de subsidies op de overheidsbudgetten toe. De intensiteit ten opzichte van het nationale inkomen schijnt echter na de oorlog eerst sedert het midden van de jaren 50 weer toe te nemen.

3. Subsidie is een grensverschijnsel. Het is een van de media tussen overheid en particulier initiatief. Het is een alternatief t.o.v. andere middelen van bestuur van meer juridische of culturele aard. In de subsidie domineert het financieel-economische aspect, ook al zijn de doelstellingen van geheel andere aard.
4. De middelen van bestuur, waarvan de overheid gebruik maakt t.o.v. het particuliere initiatief variëren met de situatie. De functies van overheid en particulier initiatief veranderen. De in het grensverkeer tussen overheid en particulier initiatief te gebruiken vormen en technieken kunnen samenhangen en zijn verwisselbaar zodra de noodzaak blijkt.
5. De groei van de Nederlandse bevolking en van de economie, alsmede de toeneming van de culturele differentiatie hebben het ontstaan van situaties bevorderd, waarin de behoefte aan subsidie werd gewekt en versterkt.
6. De subsidieprogramma's op het gebied van het onderwijs hebben als referentiekader gediend.
7. In de tegenwoordige Nederlandse samenleving vervult subsidiëring een integrerende functie. Subsidie overbrugt spanningen, voortkomende uit culturele verschillen. Subsidie verzoent het streven naar handhaving van maximale geestelijke vrijheid met dat naar een hoog collectief voorzieningenniveau. Subsidie beperkt de directe staatsactiviteiten.
8. Subsidie is een „formule" voor vreedzame coëxistentie van tegenstrijdige strevingen en doeleinden. De problematiek van de subsidie is niet primair van juridische of bestuurskundige aard, maar geestelijk. De innerlijke tegenstrijdigheden van een pluralistische samenleving komen in deze problematiek tot uiting.
9. Bestuurskundig gezien zijn de niet bij elkaar passende, maar tegelijkertijd om bevrediging vragende doeleinden, welke bij subsidie een rol spelen een gegeven.
10. Modaliteiten van subsidies en de nuances van deze modaliteiten hebben verschillende eigenschappen. De beoordeling van deze eigenschappen vindt plaats door ze te betrekken op de doeleinden, welke bij een bepaalde subsidie van belang zijn.
11. De beoordeling van de eigenschappen van modaliteiten en nuances van subsidies hangt samen met de situatie waarin de beoordelaar zich bevindt en met het gewicht, dat hij hecht aan de verschillende doeleinden, in onderlinge samenhang.
12. Het is mogelijk om aan de hand van een schematisch model een voorbeeld te geven van de synoptische oordeelsvorming ten aanzien van subsidieregelingen.
13. Het administratieve proces van het subsidiëren is in hoofdtrekken gelijk aan elk ander administratief proces, waarbij niet geheel overeenstemmende doeleinden zijn betrokken.
14. Het subsidiëringsprobleem kan per se niet worden opgelost door

een commissie of door middel van een algemene subsidiewet. Elk subsidieprogramma verdient beoordeling op z'n eigen merites.

15. Het administratieve proces ware te verbeteren door inschakeling van een op wetenschappelijke grondslagen werkend subsidieloopkundig bureau. Aan dit bureau kan een adviserende taak worden gegeven, maar het verrichten van fundamenteel onderzoek is van het grootste belang.

DE OVERHEIDSSUBSIDIE

DE RECHTSVORM

Pre-advies van Mr. J. G. Steenbeek

I. *Begripsbepalingen*

Eigenlijk is het toch maar lastig, dat de tijd voorbij is, waarin men met een zekere eenvoud kon menen dat de subsidie een beschikking is, dus eenzijdig, voor een bepaald geval, krachtens een publiekrechtelijke bevoegdheid enz. Deze naïviteit zijn wij speciaal na de oorlog wel kwijtgeraakt. Het ontbreekt de laatste tijd niet aan opwekkingen tot het besteden van nieuwe energie aan de bestudering van het subsidie-verschijnsel, waarvan de rechtsvorm, zoals dan met klemmende argumenten wordt betoogd, niet meer gelijk voorheen kan worden gekarakteriseerd door slechts te verwijzen naar de beschikking. Met name wil ik hier noemen het breed opgezette pionierswerk van *F. Hartog,* ec. drs. en Dr. *S. O. van Poelje,* neergelegd in hun pre-advies over bestuur door middel van subsidiëring, te vinden in Bestuurswetenschappen 1952, blz. 117 e.v., in welke studie de rechtsvorm overigens slechts een der behandelde vraagstukken is. Het spreekt vanzelf dat ik sterk op deze denkvruchten heb voortgebouwd. Ook van andere studies heb ik natuurlijk gebruik gemaakt; zij worden ten dele in de noten vermeld.

Wanneer wij dan het subsidie-vraagstuk erg aktueel achten, moeten wij niettemin niet voorbijzien, dat de subsidiëring als middel van overheidsbestuur bepaald geen vondst van deze tijd is. De stad Groningen heeft zich reeds eeuwen geleden van dit middel bediend om de latere veenkoloniën tot ontwikkeling te brengen en in Duitsland bedreven de steden reeds in de vorige eeuw een aktieve cultuurpolitiek (theaters), waarbij ingewikkelde rechtsconstructies geen zeldzaamheid waren. Ik moet hieraan echter thans wel voorbijgaan.

Voordat wij ons nu verdiepen in ons modern subsidievraagstuk moet echter nog één zaak worden „erledigt". Daar dit pre-advies tenslotte bedoeld is als een inleiding tot en discussie over de *rechts*vorm van de subsidie, rijst de vraag, of wij ons moeten beperken tot de publiekrechtelijke vorm, met voorbijgaan eventueel van een privaatrechtelijke vorm.

Voor dit laatste zou alle aanleiding bestaan als wij ons al te letterlijk zouden richten naar de statuten van onze vereniging. In art. 2 daarvan lezen wij immers, dat die vereniging zich ten doel stelt „de beoefening en de bevordering van de opbouw van het administratief recht". Stellig is het echter niet de bedoeling van ons verenigingsbestuur, begrip als het heeft voor gezonde interpretatie van statuten, dat onze vereniging zich slechts zal bezighouden met het administratief recht in

zijn beperkte omvang, welke die dan ook verder precies moge zijn, naast b.v. het staatsrecht, het strafrecht, het privaatrecht. Voor ons moet de inzet zijn het bestuderen van het recht waarvan de overheid bij het besturen gebruik maakt of waaraan zij daarbij gebonden is. Als de overheid bij het besturen het privaatrecht toepast, moet dit, getuige ook o.m. de pre-adviezen van *De Goede* en *Troostwijk*[1], wel degelijk onder de belangstelling van onze vereniging vallen. Wij houden dus principieel niet halt als wij een subsidie in een privaatrechtelijk kleed tegenkomen.

Maar nu dus het materiële uitgangspunt. Wij dreigen hierbij meteen terecht te komen in het drijfzand der vaagheid. Welke materiële verschijnselen moeten wij nu als subsidie aanmerken en welke niet?

Om te beginnen zou ik willen stellen, dat – althans in dit pre-advies – onder subsidie een niet slechts financiële, maar ook financieel waardeerbare steun moet worden verstaan, die de ontvanger in staat moet stellen om bepaalde activiteiten welke de gever interesseren, te verrichten.

Deze omschrijving is voor ons doel echter nog te weinig exact. Men zie zelf:

Het gaat om de subsidiëring door de *overheid*. Deze beperking ligt niet in de aard der zaak. Als men toch even om zich heen ziet zal men merken, dat het woord subsidie meermalen ook buiten de overheidssfeer met een sterk gelijkende intentie wordt gebruikt.

Wij kunnen het subsidieverschijnsel slechts voor de overheid reserveren, door ons opzettelijk te beperken tot de overheidssubsidie. Deze beperking lijkt mij practisch volledig gerechtvaardigd, gezien de pretenties van onze vereniging en gezien voorts ons onderzoek naar de rechtsvorm van de subsidie als instrument van het overheidsbestuur. En dan de overheid in de rol van gever, niet van ontvanger, zodat wij ook het Comité tot steun aan de oprichting van een instelling van hoger onderwijs buiten beschouwing kunnen laten. Artikel 7 van de Nijverheidsonderwijswet presenteert ons het begrip subsidie „uit openbare kassen". Dit begrip, dat men wel meer tegenkomt, lijkt mij hetzelfde aan te duiden als wat ik onder de „overheids" subsidie wil verstaan.

Moeten wij het begrip subsidie (voor ons dus verder de overheidssubsidie) begrenzen tot het steunen van activiteiten uitsluitend in *het algemeen belang*[2] zodat dit begrip niet past wanneer mede overwegend of zelfs uitsluitend een particulier belang wordt gediend?

Het lijkt mij evident, dat het laatste geval (uitsluitend een particulier belang) voor de overheid een casus non dabilis is, althans behoort te zijn en dat wij dat geval dus buiten beschouwing kunnen laten.

De mogelijkheid, dat tevens een particulier belang door de steun van

[1] V.A.R. XXXIV.

[2] *Hartog* en *Van Poelje*, a.w. blz. 121–122, menen, dat deze kwalificatie niets nieuws aan de definitie toevoegt.

overheidswege wordt gediend en de mate waarin dat dan geschiedt, lijkt mij voor onze begripsvorming irrelevant. Voor de overheid zal immers steeds het algemeen belang doorslaggevend zijn. Zo steunt natuurlijk een prijssubsidie zoals de melksubsidie o.m. de produktie van melk, wat in zoverre een aangename zaak is voor de melkproducent; het algemeen belang van deze schijnbaar vooral in het particulier belang gegeven steun heeft de Minister van Landbouw en Visserij in de toelichting bij zijn begroting voor 1961 nog omschreven als volgt: „Het garantiebeleid zal er op gericht zijn met behulp van een actief markt- en prijsbeleid de landbouw tegen de risico's welke samenhangen met de onevenwichtigheid van vele agrarische markten te beschermen en een redelijk bestaan in de agrarische sector te bevorderen".[3] Prijssubsidies vallen daarom in beginsel niet buiten ons onderwerp. Het bestuur van onze vereniging heeft de pre-adviseurs echter om der wille van de beperking voorgesteld hun pre-adviezen te wijden aan die figuren van subsidie, waardoor activiteiten worden gesteund die ten algemenen nutte worden ondernomen.

Wannéér dit laatste het geval is, is niet zonder meer evident. Kort geleden heeft de Hoge Raad[4] onderscheiden tussen een werkzaamheid die „op zich zelf rechtstreeks het algemeen belang raakt" en een werkzaamheid die „op zich zelf slechts dienstbaar is aan een particulier belang, ook al moge van de voorziening in dit belang zijdelings een gunstige werking ten algemenen nutte uitgaan". Deze uitspraak maakt de moeilijkheid die hier ligt wel duidelijk. Als wij het hierin gegeven criterium zouden willen toepassen, zouden wij het dus niet moeten hebben over die gevallen, waarin de subsidie-ontvanger met zijn gesubsidieerde activiteiten toch in wezen uit is op behartiging van zijn eigen persoonlijke belang. Dan dienen prijssubsidies m.a.w. buiten beschouwing te worden gelaten, evenals studiebeurzen, kunstprijzen, aanmoedigingspremies, aankoopsubsidies voor schilderijen en bouwpremies aan particulieren. Het zal echter uitermate moeilijk zijn het hier naar voren komende criterium van rechtstreekse behartiging van eigen belang bevredigend te hanteren. In de grond komt hier het onderscheid tussen egoïsme en altruïsme te voorschijn, dat als zodanig reeds veel hoofdbrekens kost maar dat voor ons, die naar objectief functionerende rechtsvormen van de subsidie zoeken, door zijn subjectieve intentionele inslag wel heel moeilijk hanteerbaar schijnt. Wij moeten dit criterium wel objectiveren, wil het bruikbaar worden en ook dan zal veel verschil van inzicht mogelijk zijn. Niet over de melksubsidie waarschijnlijk, want daarbij kunnen wij objectief wel terecht het egoïsme van de producent aannemen. Maar hoe bijv. met het onpersoonlijke egoïsme van de sodaindustrie in Delfzijl, die toch haar ontstaan mede te danken heeft aan financieringshulp der overheid? Hoe met het gekanaliseerd egoïsme van vele woningbouwverenigingen?

[3] IIe Kamer 1960–1961, 6100, Hfd.st. XI, nr. 1, blz. 10.
[4] 12 oktober 1960, A.B. 1961, blz. 16.

Wij moeten geloof ik onze kracht niet verspillen aan een „lückenlose" omschrijving van dit onderscheid, dat zijn rol voor wat de pre-adviezen betreft tenslotte dankt aan een opportuniteitsbeslissing. Ik zal dan ook naar een practische afgrenzing streven, waarbij mij het criterium of de subsidie vooral een individueel dan wel vooral een collectief effect toegedacht is, een beter richtsnoer lijkt dan het criterium al of niet ten algemenen nutte. Zo kunnen wij de melksubsidie buiten beschouwing laten omdat zij in eerste instantie de individuele melkproducent ten goede komt, en zo kunnen wij subsidies aan ondernemingen in ons gesprek betrekken omdat de in en rondom de onderneming werkzame collectiviteit daarvan profiteert. Dit onderscheid is stellig niet waterdicht, maar voor dit pre-advies wel verantwoord.

Moet men het subsidiebegrip beperken tot *steun aan particuliere organisaties of instellingen* zodat niet van subsidie mag worden gesproken bij steun aan ongeorganiseerde particulieren en aan (andere) overheden? *Hartog en Van Poelje* brengen deze zeer gebruikelijke beperkingen aan[5], doch wijzen tevens op de practische redenen daartoe. Inderdaad is zulk een begrenzing weer opportunistisch; naar mijn smaak voor ons doel niet in alle opzichten even gelukkig.

Het onderscheid tussen een particuliere organisatie of instelling en de particulier in zijn eentje behoeft geen werkelijke consequentie te hebben voor de materiële betekenis der subsidie[6] (de particulier die een toneelvoorstelling organiseert, kan evengoed een subsidie behoeven als de stichting, die hetzelfde doet). Ik zal deze beperking dan ook niet aanhouden.

Het onderscheid tussen particuliere instelling en overheid legt eveneens te zeer de nadruk op het intermediair en te weinig op het uiteindelijke doel van de subsidie (bij het subsidiëren van het maatschappelijk werk is het voor de centrale overheid een kwestie van afwegen of het maatschappelijk werk het beste wordt gediend door rechtstreekse subsidiëring dan wel door indirekte subsidiëring via bijv. de gemeentebesturen). Bovendien komt het voor dat een lagere overheid op dezelfde voet als een particulier (in dit geval een particuliere instelling) subsidie krijgt uit de centrale overheidskas. Men zie slechts artikel 25 van de Nijverheidsonderwijswet, dat uitdrukkelijk spreekt van subsidie aan gemeenten die scholen in stand houden en zulks in één adem met de subsidie aan rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen en verenigingen die hetzelfde doen. Wij kunnen deze wettelijk omschreven subsidie eigenlijk niet negeren.

Niettemin moet – zo is de bedoeling van het bestuur – het vraagstuk van de financiële verhouding der onderscheidene overheden bui-

[5] A.w. blz. 120.

[6] Het rapport „Subsidiepolitiek" van het College van Advies der A.R.-partij legt deze beperking niet aan (blz. 7). In de richtlijnen subsidiëring cultureel werk van het Provinciaal bestuur van Zeeland heet het uitdrukkelijk: „De Provincie subsidieert uitsluitend culturele evenementen, derhalve niet, zonder meer, bepaalde verenigingen, instanties e.d."

ten beschouwing blijven. Ik zal mij dus wat dit aangaat de grootste beperking opleggen, door de verhouding overheid-particulier in het middelpunt te stellen.

Mag bij een subsidie geen *tegenprestatie* worden verlangd? Dit is een netelige vraag. De overheid geeft altijd een subsidie om daarmee iets te bereiken en in die zin kan men van een tegenprestatie spreken.[7]

Anderzijds blijkt bijv. uit beslissingen van de Tariefcommissie[8], dat in geval van subsidie artikel 5 van de Wet op de Omzetbelasting 1954 niet moet worden toegepast omdat niet een strikte wederkerigheid tussen subsidie en prestatie bestaat. Deze gedachte van de Tariefcommissie lijkt mij voor ons doel zeer bruikbaar, al zal de toepassing daarvan in de praktijk niet eenvoudig zijn. Als nevenkenmerk kan men wellicht ook nog aanvoeren, dat de „tegenprestatie", aan de overheid bewezen, in de grond niet voor haar wordt verricht, doch in het algemeen belang, waarvoor de overheid zich sterk maakt.

Moeten wij de z.g. *verplichte subsidie* uit ons subsidiebegrip weren? Men zou hiertoe geneigd kunnen zijn omdat men zo vaak hoort, dat er bij subsidie-verhoudingen aan de kant van de gegadigde geen recht op subsidie bestaat. Toch lijkt mij deze beperking niet reëel. Bij elke subsidie-verhouding zal op een bepaald moment een recht van de ontvanger ontstaan doordat de overheid hem dat recht geeft, hetzij door een eenvoudige beschikking, hetzij door een regeling die eventueel een nadere uitvoering behoeft. Men kan zelfs stellen, dat het recht op subsidies voor het lager onderwijs principieel in onze Grondwet is neergelegd. De plicht tot subsidiëring verschijnt dus niet steeds in dezelfde gedaante maar zal altijd ergens opduiken. Wil men dan het onverplichte toch als element blijven zien: elke toekenning van het recht op subsidie is in zekere zin onverplicht; zelfs de evenbedoelde onderwijssubsidies zijn onverplicht in die zin, dat de Grondwet het recht op deze subsidies niet behoefde te geven.

Speelt de *herkomst der middelen,* waarmee gesubsidieerd wordt, een rol? Naar mijn mening niet. Het doet er althans voor mijn pre-advies niet toe, of de overheid haar subsidies financiert uit belastingen, uit leningen of uit verkoop van staatsbezittingen. De vragen die de financiering van de subsidiëring oproept, kunnen natuurlijk wel tot afzonderlijk object van onderzoek en discussie gemaakt worden. Hier acht ik van belang, dat de subsidiëring altijd geschiedt uit gemeenschapsmiddelen (vgl. hierna blz. 102).

Kan men slechts van subsidie spreken bij *overdracht van geld*?[9] Het enige argument voor een positieve beantwoording hiervan ligt in de traditie. Dat is natuurlijk wel een belangrijk argument, maar het zegt

[7] Aldus ook *Hartog* en *Van Poelje* a.w. blz. 119.

[8] Zie hieromtrent ook S. en J. Omzetbelasting 1958, blz. 118–119. De daargenoemde beslissing der Tariefcommissie is opgenomen in Beslissingen in belastingzaken 1950, nr. 8637. Zie voorts Mr. *C. P. Tuk,* Wetgeving op de omzetbelasting 1959, blz. 208–209.

[9] *Hartog* en *Van Poelje* a.w. blz. 119.

weinig als men zich nu eens van de traditie wil losmaken. Het niet ongebruikelijke spreken over versluierde subsidies bewijst reeds, dat de beperking tot overdracht van geld vrij willekeurig is. Als ik deze beperking zou aanleggen, zou ik, dunkt mij, in elk geval niet beantwoorden aan de verwachting, dat dit pre-advies een poging zal inhouden tot het aanbrengen van enige ordening in het onoverzichtelijke, zelfs wel als chaotisch geschetste gebied van materiële hulpverlening door de overheid aan particuliere activiteiten. Ik zal dus de beperking tot geldelijke steun niet aanleggen.[10]

Moeten ook *indirekte figuren* van steun onder het subsidiebegrip worden gebracht? Daarvoor zou alles te zeggen zijn, als wij ons uitsluitend zouden moeten verdiepen in de vraag, welke methodes kunnen worden gebruikt om bepaalde steuneffecten te bewerkstelligen. Bij zo'n vraagstelling zouden wij b.v. zeker ook aandacht moeten geven aan invoerrechten als stimulansen voor de binnenlandse produktie, aan omzet-verhogende effecten van een lovende toespraak van de burgemeester bij de opening van een tentoonstelling van werken van arme schilders. Doch zulk een uitbreiding van het onderzoekterrein wordt, hoe interessant de perspektieven die daardoor worden geopend ook mogen zijn, mij toch wel te machtig; ik geloof dat het alleszins gerechtvaardigd is dit pre-advies over de rechtsvorm van de subsidie te beperken tot de direkte vorm van subsidiëring, waarin dus een direkte financiële of financieel waardeerbare relatie bestaat tussen de overheid als geefster en de ander als ontvanger.

Het resultaat van deze eerste rondblik is, dat wij voor dit pre-advies vijf min of meer door opportunistische overwegingen ingegeven begrenzingen constateren, nl. 1) tot de overheidssubsidie, 2) tot de subsidies voor activiteiten die vooral betekenis voor een collectiviteit hebben, 3) tot de verhouding overheid-particulier, 4) tot de figuur van steun, die niet een betaling is voor een prestatie en 5) tot de direkte financiele of financieel waardeerbare relatie tussen de overheid als geefster en de ander als ontvanger.

Maar overigens dobberen wij nog steeds op een oeverloze plas, die gevormd wordt door de materiële middelen, waarmee de overheid activeert, stimuleert, coördineert, coöpereert, dirigeert, centraliseert, decentraliseert, occupeert, concentreert, discrimineert, om maar wat te noemen.

Voor ons verdere gesprek over de rechtsvorm der subsidie moeten wij nu, willen wij vooruitkomen, wel dieper doordringen in het functioneren van de subsidie als instrument van het overheidsbestuur. Wij doen daarbij tevens recht aan de steeds duidelijker naar voren komende behoefte[11] het overheidshandelen nu eens niet vanuit een bepaalde van te

[10] Het evenvermelde rapport „Subsidiepolitiek" beperkt zich evenmin tot de geldelijke subsidies, al merkt men in de verdere uitwerking daarvan niets.

[11] In onze laatste jaarvergadering door Prof. mr. *A. Kleyn* nog uitdrukkelijk gesteld (V.A.R. XLIII, blz. 20 e.v.)

voren gekozen rechtsvorm zoals de beschikking te zien, maar het – omgekeerd – in zijn functioneren gade te slaan en te constateren welke rechtsvormen daarbij worden toegepast. Ook zulk een onderzoek kan trouwens nog op verschillende wijzen worden aangepakt, zoals b.v. wel blijkt uit het pre advies van *A. de Grandry* in Bestuurswetenschappen 1952, blz. 61 e.v.

II. *Inventarisatie*

Als algemene trek van het moderne overheidshandelen zien wij, zoals in de recente pre-adviezen voor onze vereniging van *Prof. Mr. A. M. Donner* en *Prof. Dr. I. Samkalden* nog eens duidelijk is belicht[12], het steeds meer en steeds consequenter aanvaarden van verantwoordelijkheid voor het welzijn van de bevolking, naast de vanouds reeds bestaande verantwoordelijkheid voor de ordelijke gang van zaken in de samenleving.

Bij deze welzijnszorg nu ontmoet de overheid bovendien een veel rijker geschakeerd patroon van samenlevingsvormen en -behoeften dan bestond toen de oude klepperman-staat de gegeven betrekkelijk eenvoudige orde beschermde.[13]

Van deze dubbele variatie ondergaat natuurlijk het overheidshandelen zijn invloed. Dit handelen laat zich, wil het adequaat en soepel passen bij die gevarieerdheid, niet meer persen in slechts enkele eenvoudige bestuursvormen. Is voor een eenvoudige handhaving van de orde het klassieke stelsel van ge- en verboden, met als sancties de straf en de politiedwang, in hoge mate toereikend, de gecompliceerde maatschappelijke orde van tegenwoordig en het algemeen welzijn in de moderne betekenis laten zich met deze middelen slechts zeer ten dele bevorderen. Het heeft dan ook alle zin, zich af te vragen of de traditionele vormen en begrippen van ons bestuursrecht nog wel toereikend zijn voor de vervulling van de moderne overheidstaak. Op die vraag is nog bij lange na niet een volledig antwoord gegeven, al hebben de evengenoemde pre-adviseurs een machtige stoot in de goede richting gegeven.

In dit pre-advies moet ik nu – zo versta ik mijn opdracht – van het grote aantal geschakeerde vormen van overheidshandelen die vormen laten zien, waarin de overheid door het verlenen of onthouden van financiële of financieel waardeerbare steun invloed uitoefent op de gang van zaken in onze moderne maatschappij.

Aangezien met dit verlenen of onthouden van zulk een materiële steun in concreto de meest verschillende doelen kunnen worden ge-

[12] V.A.R. XLII.

[13] Dit neemt niet weg, dat de overheid ook vroeger niet blind was voor andere belangen dan het handhaven van orde en rust. Ik laat dit echter verder rusten.

diend, zal ook een differentiatie kunnen worden verwacht van de vormen waarin deze steun wordt verleend. Het is natuurlijk niet nodig, dat voor elk doel weer een andere vorm wordt gebruikt, maar men kan b.v. met recht veronderstellen, dat de vorm van het geven van geld (de meest gangbare materiële inhoud van de subsidie) niet voor alle doelen zal kunnen worden gehanteerd. Het afgestemd zijn van de vorm op het doel houdt in, dat het materiële effect van de toepassing van een vorm voor de keus van die vorm mede beslissend is. Het gaat daarbij niet uitsluitend om de economische uitwerking, waarop *Hartog* en *Van Poelje* hun aandacht begrijpelijkerwijs richtten[14], doch om elk relevant effect. Men kan denken aan het sociale, het medische of het religieuze effect, het effect ten aanzien van de geestelijke volksgezondheid, ten aanzien van het onderwijs, ten aanzien van de sport, ten aanzien van de kunsten en wetenschappen, ten aanzien van de industrialisatie. Zo kan men doorgaan.

Op dergelijke effecten moet de overheid bij het overwegen van steunmaatregelen allicht acht geven, zowel in positieve als in negatieve zin. De vragen b.v. rondom de subsidiëring van de kerkenbouw en van het godsdienstonderwijs op openbare scholen tonen wel aan, hoe subtiel de effecten ten aanzien van de religie moeten worden gewogen. Ik volsta nu met het constateren hiervan, omdat voor mij niet de vraag is waarom in een bepaald geval een bepaalde vorm is gekozen, maar omdat ik nu die vormen zelf moet bezien.

Enige ordening is daarbij wel op haar plaats. Ordening dan in de zin van het groeperen van de vormen, waarin de overheid haar financiële of financieel waardeerbare steun verleent, in bepaalde rubrieken, zodat een hanteerbaar overzicht ontstaat.

Aan deze ordening ligt niet een omvattend onderzoek bij alle Nederlandse, laat staan buitenlandse overheden, ten grondslag. Zij berust integendeel op de meer toevallige oogst die literatuur en pers kunnen bieden, aangevuld met een kennisneming van enige overheidsbegrotingen en handelingen c.a. van enige vertegenwoordigende lichamen. Volledigheid pretendeer ik daarom geenszins, maar wel vertrouw ik hierna althans de meest gebruikelijke vormen te hebben aangeduid.

Aangezien voorts het betoog moet gaan over de *rechts*vorm van de subsidie, dient deze ordening slechts tot het kunnen trekken van conclusies voor de rechtsvorm.

1. Het geven van geld zonder dat dit (in beginsel) behoeft te worden terugbetaald.

Dit is de meest op de voorgrond tredende soort en daarover valt ook het meeste op te merken. Deze vorm van subsidie zou ik de eigenlijke subsidie willen noemen. De klassieke rechtsvorm is hier de beschikking. Dat wil dus zeggen, dat het geld aan een gegadigde gegeven wordt krachtens een besluit, genomen door de bevoegde overheid, die door

[14] A.w. blz. 117.

dat besluit eenzijdig aan de gegadigde een recht op uitkering van dat geld geeft.[15]

Ik heb de indruk gekregen, dat deze rechtsvorm in de hier bedoelde eenvoudige gedaante weinig wordt gebruikt. Zij schijnt in het algemeen slechts voor te komen bij de relatief kleine subsidies. Meestal zijn z.g. voorwaarden aan de subsidiebeschikking verbonden en dat dikwijls te ingrijpender naarmate het subsidiebedrag hoger is. Dergelijke voorwaarden kunnen verschillende doelen beogen.[16] Er zijn voorwaarden – deze komen heel veel voor – die vooral op de administratieve zijde van de subsidieverhouding betrekking hebben. Zij hebben dan ten doel de gevende overheid een redelijke zekerheid te waarborgen, dat het gegeven bedrag ook werkelijk voor de beoogde activiteit wordt gebruikt. Men denke aan voorwaarden als: het indienen van de begroting en van de jaarrekening, het ondergaan van een accountantsonderzoek, het verschaffen van allerlei in dit kader nodige inlichtingen.

Voorwaarden van een enigszins andere aard, die men ook vaak tegenkomt, zijn die welke meer betrekking hebben op de wijze, waarop de gesubsidieerde werkzaamheden worden verricht. Deze voorwaarden beogen dan te waarborgen, dat de werkzaamheden, waarvoor de overheid geld beschikbaar stelt, ook inderdaad worden verricht overeenkomstig de bedoeling die bij het vragen en geven van de subsidie voorzit. Bij wijze van voorbeeld: voorwaarden betreffende het toelaten van een overheidsgedelegeerde tot de beraadslagingen van het bestuur der gesubsidieerde instelling, het indienen van een verslag nopens de werkzaamheden, het aanstellen van gekwalificeerd personeel, de coördinatie met nevenorganisaties, de inrichting der werkzaamheden, de diensttijden, de organisatie.

De bestuurspraktijk geeft talloze variaties in de inhoud van de voorwaarden te zien, afhankelijk vaak van de hoogte der subsidie, van de betekenis die de overheid aan de gesubsidiëerde belangenbehartiging hecht, van de afstand die zij al dan niet tegenover die belangenbehartiging wil houden. Men kan hier genoeg stof vinden voor lijvige studies in het bestuurskundig vlak maar thans is dat niet ons doel.[17] Wij kunnen als voor de rechtsvorm relevant en natuurlijk bepaald niet onverwacht feit constateren, dat die voorwaarden een schaal te zien geven van enerzijds het laten van een zeer grote vrijheid aan de gesubsidiëerde tot anderzijds het opleggen van zeer strakke bindingen op de gesubsidiëerde.

[15] Het opnemen van een subsidiebedrag in een begrotingspost op zichzelf geeft, zoals bekend, nog geen juridische aanspraak op uitkering. Vgl. *Hartog* en *Van Poelje,* a.w. blz. 154–155; Prof. mr. *C. H. F. Polak,* Bestuurswetenschappen 1952, blz. 328; Rapport van de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet, 1960, pag. 178.

[16] Men zie b.v. Blauwe Reeks nr. 24 over de subsidiëring van de jeugdsport.

[17] Men zie hieromtrent b.v. *H. J. Verkouw,* die in zijn: Het subsidiebeleid der gemeentebesturen, een nuttig begin maakt met een samenvattende beschouwing op dit terrein.

De vorm, waarin dergelijke voorwaarden bij de subsidieverlening worden gesteld, is ook weer aan variatie onderhevig. Zal de eenvoudigste vorm die van de beschikking onder voorwaarden zijn[18], veelal zullen de voorwaarden niet (alleen) in de uitvoeringsbeschikking zelf worden opgenomen, maar (ook) in een regeling omtrent de subsidieverlening.

Regelingen omtrent subsidiëring kunnen van de meest uiteenlopende aard zijn. Zij kunnen voorts zonder meer een recht op subsidie geven of elk recht daarop verre houden en daartussen kunnen allerlei variaties voorkomen.

Het sterkste recht op subsidiëring is bij ons in de Grondwet neergelegd. Ik ga hier nu voorbij aan de vraag of art. 185 der Grondwet op dergelijke subsidies betrekking heeft, aangezien deze vraag voor de bestuurspraktijk zonder veel betekenis is.[19] Heel anders ligt dit bij de subsidies die art. 208 der Grondwet voor het bijzonder lager onderwijs in uitzicht stelt. De uitwerking van het hier vastgelegde recht op subsidie is gegeven in de Lager-onderwijswet 1920. Deze wet geeft, met als uitgangspunten dit grondwettelijk recht op subsidie en de grondwettelijke gelijkstelling van het bijzonder lager onderwijs met het openbaar lager onderwijs, een uitgebreide regeling van de omvang van dit recht en van de wijze waarop dit recht moet worden gerealiseerd, terwijl zij daaraan tevens een sluitend stelsel van rechtsbescherming verbindt. Daarbij valt de merkwaardigheid te signaleren, dat de subsidiëring van schoolstichting e.d. blijkens de artikelen 72 e.v. van deze wet uiteenvalt in twee fasen, t.w. eerst een beslissing over de medewerking door de gemeentelijke overheid (een beschikking) en dan een beslissing over de concretisering van die medewerking, die behalve in de rechtsvorm van de beschikking ook in andere rechtsvormen kan worden afgewikkeld.

De andere onderwijswetgeving is, al vormt die dan niet de uitwerking van een dergelijke bindende bepaling van de Grondwet (voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs verplicht de Grondwet slechts tot regeling der subsidiëring bij de wet) eveneens doortrokken van het beginsel van financiële gelijkstelling van de beide soorten van onderwijs. Men vindt dan vaak een systeem van voorafgaande beoordeling, waarvan de beslissing omtrent de subsidiëring dan afhankelijk is (b.v. art. 25, lid 2 Nijverheidsonderwijswet).

Wat bij kennisneming van deze verschillende andere wettelijke onderwijs-regelingen opvalt is, dat, wanneer eenmaal het recht op subsidie bestaat, de hoogte ervan vèrgaand uit die wetten valt af te leiden, zodat de belanghebbende vrij nauwkeurig kan weten waar hij aan toe zal zijn. Aan de rechtsbescherming is in die wetten overigens minder aandacht besteed, uitgezonderd de Wet op het wetenschappelijk on-

[18] Vgl. Rapport Cie. Algem. Bep. v. Adm. Recht, blz. 13 e.v.
[19] Vgl. *Polak*, t.z.p. die deze vraag bevestigend schijnt te beantwoorden.

derwijs (art. 117). Deze laatstvermelde uitzondering schijnt symptomatisch te zijn voor een gelukkige ontwikkeling. In het ontwerp van de Wet Premie Kerkenbouw[20] wordt ook een aanspraak gegeven met als sluitstuk van beroepsmogelijkheid (art. 8).

Hebben wij hiermede een aantal voorbeelden gezien van een regeling bij formele wet van subsidierechten, wij vinden dergelijke regelingen ook wel bij algemene maatregel van bestuur. In de onderwijswetten wordt voor de nadere uitwerking meermalen verwezen naar een dergelijke wet in materiële zin. Het verst gaan hier wel bepalingen als die van de artikelen 127 en 128 der Lager-onderwijswet, die de uitwerking van het recht op subsidie voor het bijzonder buitengewoon lager onderwijs in zeer belangrijke mate overlaten aan een algemene maatregel van bestuur. Het K.B. van 28-7-1958, Stb. 361, verwijst in art. 1 voor deze uitwerking in omvangrijke mate weer terug naar de wet zelf. Langs deze weg wordt de beroepsregeling dier wet van toepassing. De verklaring van deze aanpak zal men wel moeten zoeken in het uitzonderlijke karakter van deze soort van lager onderwijs.

Ook de minister wordt wel geroepen tot vaststelling van elementen, waarop de subsidie wordt gebouwd. Dit doet zich met name voor in de gevallen waar de subsidie uit de rijkskas moet komen (b.v. artikel 45 novies Middelbaar-onderwijswet).

Afgezien van deze bij of krachtens Grondwet of wet geregelde gevallen waarin van een recht op subsidie kan worden gesproken, overheerst in de subsidieregelingen het in formeel-juridische zin onverplichte karakter van de subsidie. Men vindt dit onverplichte karakter zelfs daar, waar men op grond van de praktische onontkoombaarheid van financiële overheidssteun eerder een recht zou kunnen verwachten. Een voorbeeld van dit laatste biedt artikel 9, lid 2 en lid 3, van het K.B. van 3-3-1948, Stb. I 88, tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur, bedoeld bij de artikelen 372a, 372b, 1e lid, 373 en 469a van het Burgerlijk Wetboek, waaruit blijkt dat de Minister van Justitie volgens door hem zelf te stellen regelen subsidie kan toekennen aan instellingen voor gezinsvoogdij. Op de medewerking van die instellingen is die minister intussen praktisch volledig aangewezen.

Ook de subsidiëring van de particuliere woningbouw (voor de particulier een egoïstische liefhebberij) is facultatief gehouden. Artikel 24 van de Wederopbouwwet geeft de facultatieve grondslag hiervoor, de facultatieve uitwerking vindt men in artikel 2 van het Premieen bijdragebesluit woningbouw 1960[21] en de ministeriële Premie- en bijdragebeschikking woningbouw 1960[22] vermeldt in aansluiting hieraan in artikel 2, dat de premies en jaarlijkse bijragen „slechts" worden toegekend indien... enz. Dit gehele samenstel van regelingen is er kortom op afgestemd om de pouvoir discrétionnaire van de minister ten

[20] IIe Kamer 1960–1961, *6260*.
[21] K.B. 29-3-1960, Stb. 112, O.B. XI.18, nr. 19055.
[22] O.B. 1960, XI. 18, nr. 19056.

aanzien van de toekenning van de premie of de bijdrage buiten twijfel te plaatsen. Niet echter ten aanzien van de berekening van die premie of die bijdrage en een aantal verdere voorwaarden. Wat dat aangaat laten reeds de artikelen 3 en 4 van het genoemde K.B. geen ruimte meer voor een onverkorte discretionaire bevoegdheid.

De meeste rijkssubsidieregelingen berusten niet direkt of indirekt op een speciaal wettelijk voorschrift, maar kunnen hun bestaan alleen maar ontlenen aan de hoofdstukken der rijksbegroting, die de minister tot het doen van uitgaven voor bepaalde doelen machtigen.[23] Men denke hier b.v. aan die vele ministeriële „subsidieregelingen" die het culturele en maatschappelijk werk raken. Al deze regelingen hebben, behalve vaak een zekere gelijkvormigheid die – gelukkig – nog schijnt toe te nemen, ook vaak deze trek gemeen, dat zij geen formeel recht op subsidie geven. In bijna alle gevallen is de minister een facultatieve bevoegdheid gegeven.[24] Dit zal, gezien het ontbreken van een expliciete bepaling omtrent die bevoegdheid, vermoedelijk ook bedoeld zijn met het tot dusverre in geen enkel nederlands woordenboek voorkomende begrip „subsidiabel", gebezigd in artikel 4 van de Voorlopige subsidieregeling maatschappelijk werk voor ongehuwde moeders[25], maar men kan natuurlijk ook andere betekenissen aan deze lettercombinatie hechten.

De formule, gebruikt in de aanhef van I van de Premie- en prijsreductieregelingen bevordering industrialisatie ontwikkelingskernen, van 16-4-1959[26], dat ondernemers in de industrialisatiekernen „in beginsel" in aanmerking komen voor een premie uit 's Rijks kas in geval... enz. lijkt wel door een compromisgedachte te zijn ingegeven. Men wil de ondernemer geen recht geven, maar toch in beginsel weer wel. Een zuiver facultatieve opzet zal wel zijn vermeden omdat daarvan te weinig aantrekkingskracht zou uitgaan.

Ook de provinciale en gemeentelijke overheden hoeden zich bij het vaststellen van algemene subsidieregelingen meestal voor het geven van een formele aanspraak op subsidiëring. Bij subsidiëring van bepaalde, nader aangeduide activiteiten willen die overheden met het geven van rechten echter wel eens scheutiger zijn. Verschillende voorbeelden van gemeentelijke subsidiëring van het jeugdwerk leggen daarvan getuigenis af.[27] Toch wordt ook bij deze concrete onderwerpen de

[23] Zie ook K.B. 27-7-1950, Stb. 320.

[24] Leerzaam is het nuance-verschil tussen de vraag van de heer *Verhoeven* en het antwoord van minister *Cals*, O.B. III.14 nr. 15558. De rijksregeling subsidiëring sociaal-pedagogisch onderwijs 1961 (O.B. XVIII. 0, nr. 19857) geeft in art. 2 een recht op subsidie „indien de wetgever de nodige gelden heeft toegestaan".

[25] O.B. XVII.6, nr. 20074. Ook Prof. Dr. *G. A. van Poelje* signaleert dit woord (Persoonlijke onpersoonlijkheid, in het Jaarboek van de Mij. der Ned. Letterkunde 1959–1960, blz. 33).

[26] O.B. XV.4.1, nr. 18207.

[27] Blauwe Reeks nr. 21, Bijlagen VI en VIII. Zie ook *Verkouw* a.w. blz. 22 e.v.

facultatieve aanpak veel gebruikt.[28] Zo zijn er gemeentelijke subsidieregelingen voor kerkenbouw, die een rechtsaanspraak geven[29] en andere, die dit weer niet doen.[30]

Zal gemeenlijk elke subsidieregeling een rechtvaststellende of een rechtscheppende uitvoeringsbeschikking vereisen, men kan zich ook het stelsel indenken, dat het recht op het subsidiebedrag zelf zonder meer uit de regeling voortvloeit. Een gegadigde die zich op zo'n regeling kan beroepen, behoeft dan niet eerst een subsidiebeschikking uit te lokken, maar kan dan aanstonds, wanneer hij voldoet aan de in de regeling gestelde eisen, „zijn geld" komen incasseren. Aan zulk een stelsel is het bezwaar verbonden, dat een formele rechtsvaststelling voor het concrete geval ontbreekt; derhalve ook een aanknopingspunt voor het eventueel scheppen van een administratieve beroepsregeling. Een dergelijk stelsel vertoont dan een zekere gelijkenis met het stelsel, zoals dat geldt bij het recht op schadevergoeding bij onrechtmatige daad, welk recht men, ook zonder tussenkomst van de rechter, als geldige rechtsaanspraak kan presenteren. In de sfeer der subsidies heb ik geen voorbeeld van zulk een stelsel gevonden. Dit zal zijn verklaring wel moeten vinden in de omstandigheid, dat het voor het goed functioneren van het overheidsbestuur zowel als voor de rechtszekerheid van de burger aantrekkelijker is het tussenstation van de rechtvaststellende beschikking niet te missen.

Een subsidiebeschikking kan ook berusten op een andere beschikking. Het komt vaak voor, dat een overheid een subsidie toekent voor onbepaalde tijd, tot wederopzegging of voor een bepaald meerjarig tijdvak. In de regel zullen dan jaarlijks de subsidies nader bij rechtvaststellende beschikking moeten worden toegekend, omdat het bij ons gebruikelijke systeem van jaarlijkse begrotingen een jaarlijkse beslissing over deze zaken aangewezen doet zijn. Overigens vertoont deze constructie veel overeenkomst met het geval, waarin de rechtvaststellende beschikking op een regeling berust.

Hartog en *Van Poelje* vragen zich onder verwijzing naar enige literatuurbronnen af[31] of men, wanneer men de subsidieverlening onder voorwaarden typeert als een voorwaardelijke eenzijdige beschikking, daarmede niet tekort doet aan het element van wilsovereenstemming, dat toch bij het aanvaarden van de subsidie met de daaraan verbonden voorwaarden in het oog springt. Zij stellen tenslotte voor de subsidieverlening te zien als een „tweezijdige (of meerzijdige) overheidshandeling"[32] en zij verwerpen daarmede de eenzijdige beschikking als de juiste juridische typering.

Ik weet niet of deze uitslag van de worsteling der pre-adviseurs met

[28] Vgl. Bl. Reeks nr. 21, Bijlagen I, II, III, IV en V.
[29] Vgl. Overheidssubsidie voor bouw van kerken en bezinningscentra (Wiardi Beckmanstichting) Bijlagen I, II en III.
[30] *Verkouw* a.w. blz. 15 e.v.
[31] A.w. blz. 139 e.v. [32] Blz. 143.

de materie hen blijvend heeft bevredigd. Mij lijkt de slotsom van deze auteurs, onder alle hulde voor het vergelijkende speurwerk, toch niet volledig houdbaar. Ook in de latere literatuur heeft die conclusie kennelijk niet algemeen ingang gevonden, evenmin als in de praktijk.

Wij bevinden ons hier op een terrein, dat de bestuursjuristen nog steeds voor grote moeilijkheden plaatst. Natuurlijk kan ik hier niet al te diep op deze zaak ingaan. Ik volsta met enkele opmerkingen.

De kernvraag is, of het ontstaan van de rechtsverhouding tussen de overheid en de particulier mede afhankelijk is van de beslissing van die particulier. Is dat het geval, dan betekent zulks dat de particulier het totstandkomen van een publiekrechtelijke rechtsverhouding mede kan bewerkstelligen. Nu lijkt mij dat een particulier hiertoe niet zonder meer bevoegd is. Het tot stand brengen van publiekrechtelijke rechtsverhoudingen hoort tot het domein der overheid, waartoe de particulier slechts toegang heeft als de overheid hem toelaat, hem m.a.w. bevoegd maakt tot die rechtsmedewerking.

Als men dit criterium hanteert zal de publiekrechtelijke subsidieverlening slechts dan twee- of meerzijdig kunnen zijn als de gesubsidieerde particulier publiekrechtelijk bevoegd is tot het medeverrichten van de rechtshandeling. Voor het verkrijgen van zekerheid omtrent het al dan niet bestaan van deze bevoegdheid zal men de desbetreffende publiekrechtelijke regeling moeten raadplegen. Die zekerheid heeft men in positieve zin, als het tot stand komen van de rechtsband in de publiekrechtelijke regeling afhankelijk wordt gesteld van de rechtsmedewerking van degene die de subsidie zal ontvangen.

Een voorbeeld hiervan zou men kunnen zoeken in de uitwerking van artikel 12 der Boswet 1922, welk artikel aan de daarin genoemde bijdrage kennelijk materiëel een subsidie-karakter geeft. In het K.B. van 27-4-1938, Stb. 684, kan men lezen, dat die bijdrage slechts wordt gegeven op de voorwaarde dat de begunstigde haar jegens de minister aanvaardt bij een schriftelijke overeenkomst, welke moet voldoen aan de bepalingen die verder in dat besluit te vinden zijn.

Wij hebben hier bij nader inzien echter een juridische figuur voor ons, die in twee delen uiteenvalt. Enerzijds is er de verlening der bijdrage in de rechtsvorm van een eenzijdige administratieve beschikking, waarbij als verplichtende voorwaarde geldt dat een overeenkomst tot aanvaarding wordt aangegaan, anderzijds is er die tweezijdige overeenkomst zelf, die de (opschortende) voorwaarde vormt voor de uitbetaling (artikel 6, lid 1 van het K.B.). De rechtsmedewerking van de gegadigde is al met al slechts nodig voor het tot stand brengen van die overeenkomst van aanvaarding die de voorwaarde is voor de tenuitvoerlegging van de beschikking. Die overeenkomst zelf is dunkt mij intussen een merkwaardig staaltje van een mengelmoes van publiekrecht en privaatrecht. Sommige bepalingen daaruit zouden zonder dit K.B. kunnen worden opgenomen in een gewoon privaatrechtelijk contract (b.v. het niet-vervreemdingsbeding), andere zijn, betrekking

als zij hebben op de uitoefening van overheidsbevoegdheden, slechts tot contractuele stof te maken dank zij dit K.B. (b.v. het beding tot instandhouding overeenkomstig een door de minister goedgekeurd plan, aan het welk behoud en bevordering van natuurschoon ten grondslag ligt). Als men deze overeenkomst als een eenheid ziet – en dat lijkt mij wel nodig – zal men haar als een publiekrechtelijke moeten aanmerken.

Deze ingewikkelde constructie heeft het voordeel, dat een synthese tot stand is gekomen tussen de behoefte om de beslissing omtrent de toekenning der subsidie eenzijdig bij de overheid te leggen en de behoefte, waarop ook *Hartog* en *Van Poelje* duiden, om de gegadigde toch op de een of andere wijze via een rechtens werkzame wilsovereenstemming in het spel te betrekken.

Bij de toepassing van artikel 197 sexies van de Hoger-onderwijswet is de wilsovereenstemming ook eens uitdrukkelijk ter sprake gekomen, zij het dan dat het in dit geval niet ging om een publiekrechtelijke overeenkomst. Bij K.B. van 10-9-1955[33] heeft de Kroon beslist, dat de wilsovereenstemming als een onmisbaar element van een eenzijdige subsidieverlening is aan te merken, maar „dat de enkele aanwezigheid van deze wilsovereenstemming niet tot gevolg kan hebben, dat een overheidsdaad, welke in wezen een subsidieverlening is, het publiekrechtelijk lichaam, in casu de gemeente Nijmegen, maakt tot partij in een burgerrechtelijke overeenkomst, ook niet, als uit die wilsovereenstemming verplichtingen van de gesubsidieerde tegenover de subsidieverlenende overheid ontstaan".

Deze conclusie lijkt mij niet aanvaardbaar. Ten eerste omdat er hier ten onrechte van wordt uitgegaan dat er slechts één onderscheiding bestaat, t.w. die tussen de eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling en de meerzijdige burgerrechtelijke overeenkomst, waardoor dus wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid van het bestaan van een publiekrechtelijke overeenkomst. Ten tweede omdat de Kroon het ten onrechte kennelijk mogelijk acht het eenzijdige karakter van de verplichtingen scheppende rechtshandeling vol te houden, ook wanneer de verplichtingen voortvloeien uit de wilsovereenstemming.

De Kroon is waarschijnlijk tot deze gewrongen uitspraak gekomen omdat zij een tussen de gemeente Nijmegen en de Sint-Radboudstichting gesloten overeenkomst betreffende financiële steun aan die stichting wilde kunnen opvatten als een subsidie, als bedoeld in het vermelde artikel 197 sexies.

Het komt mij voor, dat de beslissing bevredigender zou zijn geweest als de Kroon zich op het standpunt had gesteld, dat artikel 197 sexies de rechtsvorm van de daar bedoelde subsidies volslagen in het midden laat. Zij zou dan de in feite gesloten burgerrechtelijke overeenkomst „onder bezwarende titel" zonder meer materieel hebben kunnen toetsen aan een materieel subsidiebegrip.

[33] A.B. 1955, blz. 702.

De wilsovereenstemming is kennelijk een moeilijk te plaatsen element. In de publiekrechtelijke sfeer wil men dit element blijkbaar ongaarne binnen laten. Een goed voorbeeld van subsidiëring met geld in de rechtsvorm van een publiekrechtelijke overeenkomst ben ik tenminste niet tegengekomen.

Men moet zich overigens het inzicht in deze kwestie uiteraard niet laten verduisteren door daarbij de vraag te betrekken in hoeverre de gesubsidieerde recht heeft op de subsidie, of recht heeft op de voortzetting der subsidie, of recht heeft op bepaalde voorwaarden bij de subsidie, of recht heeft van bepaalde voorwaarden verschoond te blijven. Zulke „rechten" kunnen immers uitstekend worden gerealiseerd doordat de overheid een eenzijdige beschikking neemt en eenzijdig voorwaarden stelt die passen bij het geval. De hele administratieve *rechts*bescherming draait bij ons tot dusverre om de eenzijdige beschikking, al dan niet met voorwaarden.

De publiekrechtelijke rechtsvorm van de subsidieverlening schijnt mij, als het gaat om het geven van geld, dan ook in de praktijk in het algemeen de eenzijdige beschikking te zijn. Aan de aanvaarding door de gegadigde en de daarin gelegen wilsovereenstemming kan in die gevallen dan in rechte slechts de betekenis worden gehecht van de vervulling van de door de overheid eenzijdig vastgestelde subsidieverhouding.

Bij de privaatrechtelijke vorm kan men allereerst denken aan die van de schenking (art. 1703 e.v. B.W.). Deze schenking is een overeenkomst, een tweezijdige rechtshandeling, zij het dat die leidt tot een eenzijdige verbintenis. Ook aan de schenking kunnen voorwaarden worden verbonden. Voor de schenking van geld van hand tot hand vereist artikel 1724 van dat wetboek niet een notariële akte. Voor de overheid is deze laatste vorm van schenking niet goed denkbaar.

Gevallen, waarin voor het geven van geld de formele schenkingsvorm uitdrukkelijk is gebruikt, komt men niet veel tegen. Dit zal wel moeten worden verklaard doordat het niet waarschijnlijk is, dat de overheid voor het geven van geld de rechtsvorm van art. 1703 e.v. B.W. zal gebruiken wanneer haar het geëigende, veel gemakkelijker hanteerbare publiekrechtelijke middel van de beschikking ten dienste staat.[34] Een bijkomend voordeel is dan nog dat de voorwaarden bij de publiekrechtelijke beschikking veel zuiverder op de overheidsbehoefte kunnen worden afgestemd dan bij de privaatrechtelijke schenking het geval is.

Als echter een overheid wel tot een formele schenking volgens art. 1703 e.v.B.W. wil overgaan, blijkt dat ook nog wel eens niet te gelukken. Op 27 juli 1956 heeft de raad van de gemeente Heiloo besloten

[34] In het geval van de „donatie" van Goirle aan Karosi (K.B. 4-6-'60, A.B. 1961, blz. 106, O.B. III.5.1 nr. 19522) is duidelijk een eenmalige subsidie in de rechtsvorm van de beschikking bedoeld.

aan de Heilooër Stichting voor Bejaardenzorg aldaar te schenken een bedrag van *f* 25.000.– op voorwaarde, dat deze gelden zouden worden gebruikt op een wijze, beantwoordend aan de doelstelling van de Stichting. Er was een contrair besluit nodig om het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, dat deze schenking „ongemotiveerd royaal" was, te doen zegevieren.[35]

Wat meer voorkomt is het geven van geld in de privaatrechtelijke rechtsvorm van de contributie. Men kan de contributie in zekere zin zien als een betaling voor het innemen van een bepaalde rechtspositie als lid van een bepaalde vereniging e.d., voortvloeiende uit de overeenkomst tot toetreding tot die vereniging. Aan de betaling der contributie kan men dan ook niet het verband met een tegenprestatie – zij het van een geheel eigen aard – ontzeggen. De contributie ligt daarom voor ons onderzoek zo niet aan gene zijde, dan tóch wel tenminste op de grens van de gevallen die wij nog onder de subsidie willen begrijpen.

Bij de donatie, waarmee ik doel op de aan de contributie geparenteerde figuur, ligt het enigszins anders – het materiële schenkingskarakter treedt hier meer naar voren – doch ook de donatie brengt een positie mee die statutair geregeld is. Het feit, dat de statutaire rechten van de donateur minder zijn dan die van het contribuerende lid moet ons de ogen voor deze overeenstemming niet doen sluiten. Functioneel gezien is echter de donatie duidelijk een steun aan het goede doel, wat een algemeen kenmerk der subsidie is.

Om het beeld nog verder te compliceren: ook vele contributies worden in de eerste plaats gegeven om het goede doel te steunen. De uitoefening van de lidmaatschapsrechten laat vele contribuanten praktisch volledig koud. In deze gevallen is men ook spoedig geneigd het lidmaatschap op te zeggen als men het doel der instelling niet meer toejuicht en denkt men niet aanstonds aan beïnvloeding van het doel langs de weg van uitoefening van zijn lidmaatschapsrechten. Functioneel draagt dus ook de contributie vaak het karakter van een subsidie.

Dit kan ook voor de overheid gelden. Daarom is het ook niet verwonderlijk, dat men subsidies en contributies vaak bijeen geveegd vindt wanneer over het subsidiebeleid wordt gesproken, zoals ook blijkt uit het staatje dat *Verkouw*[36] geeft. Men moet dan echter ook de donatie hierbij voegen. De donatie zal wellicht vaak schuil gaan onder de benaming van bijdrage en vindt in dat geval inderdaad haar plaatsje in het staatje van *Verkouw,* maar waar de donatie een speciaal soort bijdrage is, had zij hier toch ook vermeld dienen te worden. De donatie komt, zij het misschien niet zo vaak, onder deze benaming op de (gemeentelijke) begrotingen wel voor; in de Groninger gemeen-

[35] K.B. 30-12-'57, Stb. 594, O.B. XVII.6, nr. 17124.
[36] A.w., blz. 7.

tebegroting voor 1961 paraisseert onder nummer 74 een donatie aan onze vereniging ten bedrage van f 25,–[37], dit dus in overeenstemming met artikel 4 van onze statuten.

De contributies en de uitdrukkelijk als zodanig aangegeven donaties onderscheiden zich van „de andere" subsidies en bijdragen vaak door hun geringe hoogte, maar omdat dit toch lang niet altijd het geval is, kunnen wij hierin niet een materieel criterium vinden, laat staan een juridisch criterium.

Het komt stellig veel voor, dat een overheid zich privaatrechtelijk verbindt tot het dragen van – of het bijdragen in – een exploitatietekort. Ik heb een geval gevonden waarin het gemeentebestuur op de daartoe gebruikelijke wijze bij de notaris een stichting heeft gemaakt met het doel een tehuis voor ouden van dagen op te richten en te exploiteren. In de stichtingsakte staat te lezen, dat de gemeente bijdraagt in een nadelig exploitatiesaldo.

Op grond van deze privaatrechtelijke verbintenis kan nu het Stichtingsbestuur, dat overigens in dit geval personeel gezien een sterke verwantschap toont met het gemeentebestuur, zijn vorderingen indienen bij het gemeentebestuur.

Zoëven is reeds het voorbeeld van het K.B. van 10-9-1955 ter sprake gekomen[38], waarbij wij zagen, dat de subsidiëring met geld ook kan geschieden in de rechtsvorm van een burgerrechtelijke wederkerige overeenkomst. Aan dat geval gaan wij thans verder voorbij. Een ander voorbeeld zou men kunnen aanwijzen in artikel 36 quater, lid 10, van de Middelbaar-onderwijswet. Het feit, dat de instelling die de middelbare school „runt" hier het Rijk is en dat het de gemeente is die betaalt moet ons hier niet misleiden. Deze wettelijke bepalingen veronderstellen duidelijk het bestaan van een – oudere – overeenkomst tussen gemeente en rijk over de hierbedoelde bijdragen. Ik neem aan, dat ook zulke overeenkomsten een privaatrechtelijk karakter dragen.

Wij moeten ons echter niet langer bezighouden met het weggeven van geld. Deze rubriek heeft ons reeds al te lang gebonden. De volgende rubrieken zullen een sterke bekorting kunnen ondergaan omdat allerlei uiteenzettingen over de verschillende rechtsvormen niet behoeven te worden herhaald.

De volgende materiële vorm van subsidiëring is:

2. het geven van geld dat in beginsel wel moet worden terugbetaald doch zonder dat (de normale) bezwarende voorwaarden worden gesteld.

In de praktijk gaat het hier naar mijn ervaring om gevallen van *voorschot,* waarbij de terugbetalingsplicht blijft bestaan totdat ver-

[37] Zie ook b.v. *Verkouw,* a.w. blz. 61, die op de begroting van Beverwijk een donatie Ned. Gespreks Centrum aangeeft.
[38] Blz. 84.

rekening met een latere betaling geschiedt, en van *lening,* waarbij zonder meer moet worden terugbetaald. Het subsidiebestanddeel steekt bij deze figuren b.v. in de rentewinst en is daarom wel heel duidelijk te kenschetsen als een verkluierde of verscholen subsidie.

Al zou men geneigd zijn essentieël verschil tussen deze beide figuren te maken, omdat bij de ene (het voorschot) de verplichting tot terugbetaling een einde neemt door verrekening met een volgende betaling en bij de andere (de lening) juist andersom door de terugbetaling, blijkt de grens tussen deze beide figuren in de praktijk niet duidelijk te trekken. Het gebeurt meermalen, dat met de term „voorschot" wordt aangeduid, wat naar de struktuur een lening is (men denke b.v. aan de renteloze studievoorschotten). Ik heb de indruk gekregen, dat men in de overheidssfeer gaarne werkt met voorschotten, ook daar waar leningen op hun plaats zouden zijn, omdat men bij leningen aanstonds associaties heeft met het privaatrechtelijke leningscontract van de artikelen 1791 e.v. B.W. Men spreekt zelfs wel daar van voorschot, waar men de privaatrechtelijke lening bedoelt.

De rechtsvorm van de beschikking vinden wij b.v. in artikel 36 bis, lid 4, van de Middelbaar-onderwijswet. Het hierop betrekking hebbende K.B. van 17-10-1951, Stb. 453, doet in artikel 11 blijken, dat het hierbedoelde voorschot niets anders is dan een beschikking tot voorlopige toekenning van de eigenlijke subsidie, mogelijk gemaakt om de gemeente als „exploitant" van de gesubsidieerde school tijdig van de nodige financiële middelen te voorzien. Het 3e lid van dit artikel kent zelfs betalingen in vooruitlopen op de vaststelling van het voorschot, wat neerkomt op een voorschot op een voorschot.

Zulk een redactie maakt overigens wel duidelijk, dat dit voorschot *moet* worden gegeven als eenmaal tot subsidiëring is besloten. De gesubsidieerde heeft dus recht op dit voorschot, al ontbreekt in de genoemde wet de mogelijkheid tegen het niet geven van het voorschot in beroep te gaan.

Nu stelt dit voorbeeld echter tevens in het licht, dat het subsidie-element, gelegen in het renteloze van zulk een voorschot, kan worden weggeredeneerd door te stellen, dat dit voorschot er slechts toe dient het renteverlies te ondervangen dat de gesubsidiëerde moet ondergaan ten gevolge van de (te) late beslissing omtrent de subsidie. In zoverre is daarom dit voorbeeld niet sterk en kan het eerder een waarschuwing zijn dat wij niet in elk renteloos voorschot een verscholen subsidie moeten zien. Het hangt er maar van af, in hoeverre het voorschot inderdaad dient om vertraging in het voldoen aan een betalingsverplichting te ondervangen.[39]

Voorbeelden van renteloze voorschotten die uitdrukkelijk zijn aangekondigd als dienende tot vergemakkelijking van de financiëring, waarin dus dit subsidie-element bepaald wèl verscholen is, vindt men

[39] Ook als voorschotten aanvankelijk te laag zijn vastgesteld, kan een niet-aanvaardbaar renteverlies optreden. (Vgl. K.B. 19-9-'60, G.S. 5620.)

bij de woningbouw. In zijn circulaire van 22 oktober 1958[40], kondigde de minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid de mogelijkheid aan van het ontvangen van zulke voorschotten. Met deze voorschotten is kennelijk bedoeld vooruit te lopen op de uiteindelijke krachtens artikel 24 van de Wederopbouwwet te nemen beslissing ten aanzien van de premie. Men kan niet een recht op dit voorschot doen gelden.

Een facultatieve opzet vinden wij, net zoals bij de eigenlijke subsidies, ook weer in vele niet op een bepaalde wet berustende rijkssubsidieregelingen. Zo b.v. in artikel 13 van de Rijksregeling subsidievoorwaarden sociaal-medische consultatiebureaus voor alcoholisme, van 28-9-1960.[41]

In de incidentele, niet op van te voren vastgestelde regelen berustende bestuurspraktijk zal men beschikkingen tot het verlenen van voorschotten weer voor allerlei doelen kunnen tegenkomen. Dit gaat zelfs vaak heel weinig formeel toe, vooral als het om kleine bedragen gaat.

Zoals gezegd komt bij sommige voorschotten het materiële karakter van een lening naar voren. Dergelijke voorschotten kent b.v. de Woningwet in het facultatief geredigeerde artikel 56. Dit artikel biedt de grondslag voor een regeringspolitiek tot het verschaffen van goedkoop geld aan de gemeentebesturen, die daardoor op hun beurt de huurprijzen van met dat goedkope geld gebouwde huizen laag kunnen houden. De rechtsvorm is hier duidelijk de beschikking onder voorwaarden, waarvan de voorwaarden omschreven staan in de wettelijke basisregeling (vgl. artikel 57 Woningwet).

Artikel 52 der Woningwet legt de basis voor de evenbedoelde doorberekening van deze verscholen subsidie bij de verlening van voorschotten aan woningbouwverenigingen. Het Woningbesluit[42], dat deze zaak in de artikelen 19 e.v. verder uitwerkt, schrijft in artikel 21 voor, dat de verstrekking en aanvaarding van een voorschot als hier bedoeld geschieden bij een wederzijdse overeenkomst waarvan een onderhandse akte wordt opgemaakt. Deze akte moet dan de voorwaarden vermelden, waaronder het voorschot is verleend. Hier hebben wij dunkt mij een privaatrechtelijke leningsovereenkomst voor ons. Deze voorschotten kunnen slechts worden gegeven aan verenigingen, vennootschappen en stichtingen, uitsluitend in het belang der volkshuishouding werkzaam en als zodanig door de Kroon toegelaten. Verlangd wordt dus een statusverlenende beschikking, zoals wij al eerder bij het middelbaar onderwijs e.d. zijn tegengekomen. Artikel 5 van het Woningbesluit geeft aan, in welke gevallen deze toelating wordt geweigerd. Uit deze regeling zowel als uit de motivering daarvan[43]

[40] O.B. XI.18, nr. 17561.
[41] O.B. X.1, nr. 19678.
[42] K.B. 11-1-1932, Stb. 7.
[43] Vgl. S. en J. nr. 64 ed. 1957, blz. 321, 322.

blijkt wel, dat die toelating in andere gevallen niet kan worden geweigerd, al ontbreekt een administratieve beroepsregeling over deze Koninklijke beslissing.

Biedt dus artikel 52 der Woningwet een illustratie van mijn opmerking, dat onder het voorschot wel eens de juridische figuur van de gewone lening schuil gaat, niet altijd zal de overheid de leningen die zij verschaft verstoppen in een voorschot. In de incidentele bestuurspraktijk zullen de privaatrechtelijke leningscontracten vaak als zodanig worden aangegeven. In zulke contracten kunnen dan allerlei faciliteiten worden ingebouwd, die voor de particuliere contractspartner evenzovele verscholen subsidies kunnen betekenen.[44]

De reden voor het volgen van deze weg ligt vaak hierin, dat de overheid op de kapitaalmarkt dikwijls, mede dank zij haar financiële soliditeit, een matiger rente kan bedingen dan een particulier. Als nu de overheid die particulier aan kapitaal wil helpen, kan zij het voordelig geleende op haar beurt tegen dezelfde matige rente weer uitlenen aan die particulier. De overheid kan de faciliteit ook „doorgeven" in b.v. het toestaan van een aflossing volgens een annuïteitensysteem, dat voor de geldgever niet altijd voordelig is. Ook het verlenen van een ongewoon hoge hypotheek bevat een financiële faciliteit. Overigens is het natuurlijk niet nodig dat de overheid eerst zelf voordelige leningen sluit. Ook zonder zulk een rechtstreeks verband kan zij als financieringsinstituut optreden. Wel neemt zij, als zij zo optreedt, meer dan eens per saldo een zeker risico van de ontvanger over op condities, die een particuliere geldgever niet zou aanvaarden. De hierin verscholen subsidies kunnen wel zeer oneigenlijk zijn, omdat de overheid van zulke financiële manipulaties althans onmiddellijk vaak geen cent armer behoeft te worden.

Wij komen hiermee meteen op de volgende rubriek.

3. *Het dekken van financieel risico*

Zoëven is er reeds op gewezen, dat in het verstrekken van leningen onder mildere financiële voorwaarden dan op de vrije markt bereikbaar zouden zijn, een element van risico-overdracht kan schuilen. De rubriek die ik nu aan de orde stel doelt op de gevallen, waarin de overdracht van een financieël risico meer bepaaldelijk wordt beoogd.

Onmiddellijk zij toegegeven dat het onderscheid van deze rubriek met de vorige slechts betrekkelijk is – ook bij het verschaffen van leningen kan die risico-overdracht immers uitdrukkelijk beoogd zijn – maar dat hoeft ons niet te beletten hier toch een accentverschil waar te nemen. Ik vestig nu de aandacht op die gevallen, waarin het volle accent op die risico-overdracht valt. Het gaat hier allereerst om de garanties.

Zulke garanties nemen in de praktijk verschillende juridische vor-

[44] Vgl. b.v. K.B. 17-9-1955, O.B. XVII.2.1, nr. 14141 (lening ziekenhuis te Geleen).

men aan. De publiekrechtelijke vorm van de beschikking wordt gebruikt in die gevallen, waarin de overheid toezegt een eventueel exploitatietekort van een bepaalde activiteit voor haar rekening te nemen. Men ziet dit veel gebeuren, wanneer tentoonstellingen, voorstellingen e.d. worden georganiseerd. De organisatoren van dergelijke, vaak kostbare evenementen kunnen van te voren nimmer voorspellen of op de exploitatie niet een verlies zal worden geleden en zij stellen dan vaak overheidshulp op prijs voor het geval zich onverhoopt zulk een exploitatieverlies voordoet. Als de overheid, in zulke gevallen vaak de gemeentelijke overheid, dit risico dan op zich wil nemen, kan zij haar daartoe strekkende beslissing gieten in de rechtsvorm van de beschikking, waaraan dan in de regel voorwaarden zullen worden verbonden, zoals overlegging van de exploitatierekening en controle op de boekhouding. Zulk een beschikking lijkt in haar juridische betekenis sterk op de subsidie-beschikking, die wij in de eerste rubriek hebben bekeken, begrijpelijk omdat deze garantie in de grond niets anders is dan een toezegging van de daarbedoelde eigenlijke subsidie voor het geval zij nodig is. Er is evenwel dit, overigens niet altijd erg duidelijke verschil, dat men bij het geven van de garantie niet weet of zij tot een betalingsplicht zal leiden. Hier komt de analogie met de opschortende voorwaarde van artikel 1299 B.W. naar voren. Als immers eenmaal de voorwaarde van het intreden van het deficit is vervuld, krijgt de verbintenis uit deze, in zoverre „echt voorwaardelijke" beschikking haar volle werking. Daarom geeft zulk een toezegging tot garantie de gegadigde eventueel een vorderingsrecht, dat hij voor de rechter geldend kan maken.[45]

De gevallen waarin dit soort toezeggingen voorkomen zijn vaak zo gevarieerd en incidenteel van karakter, dat men algemene regelingen, van welke juridische aard ook, daaromtrent niet spoedig zal tegenkomen. Doch daar waar men een grotere frequentie van gelijkliggende gevallen voorziet zal men toch wel geneigd zijn tot het formuleren van regels over te gaan. Zo heeft het provinciaal bestuur van Zeeland op 25 januari 1955 aan de colleges van Burgemeester en Wethouders in die provincie medegedeeld, welke richtlijnen het in het algemeen aanhoudt bij de subsidiëring ten behoeve van muziekuitvoering door amateurverenigingen. Blijkens die richtlijnen – die dus het provinciaal bestuur tot niets binden – kan „het subsidie . . . uitsluitend worden verleend bij een exploitatietekort op de uitvoering". Elders in die richtlijnen wordt vastgesteld, dat „het subsidie . . . het karakter (draagt) van een garantie". Deze richtlijnen bevatten verder nog allerlei „voorwaarden", (uiteraard) sterk gelijkend op de

[45] *Verkouw* schijnt dit in zijn bijdrage in Gemeentefinanciën 1958, blz. 29 voorbij te zien, waar hij veronderstelt dat Ged. Staten de goedkeuring zouden kunnen onthouden aan de uitgaven, voortvloeiende uit het realiseren van een garantieverplichting. Dit punt versterkt overigens zijn pleidooi voor wijziging van art. 228 der Gemeentewet.

voorwaarden die ook bij de subsidieregelingen van rubriek 1 gebruikelijk zijn.

De incidentele gevallen van dergelijke garantieverleningen zijn meestal financieel van grotere betekenis. Zo heeft de Raad van Arnhem op 4 april 1955 op voordracht van Burgemeester en Wethouders „in beginsel" besloten „om aan het organisatiecomité Internationaal Folkloristisch Festival Arnhem 1956 een garantie te verlenen van 50 % van maximaal *f* 31.000 (in vergelijking met andere gevallen nog niet eens zo'n hoog bedrag).[46] In de toelichting bij het ontwerp-besluit valt onder meer te lezen, dat „de risico's aan de organisatie van een dergelijk evenement verbonden, gezien de elders opgedane ervaringen, gering moeten worden geacht". Hoe dit zij, uiteindelijk heeft het hier opgezette garantiefonds volgens mededelingen van mijn zegsman in Arnhem toch een strop van ongeveer *f* 15.000– moeten dragen, waarvan de helft zonder meer voor rekening van de gemeente is gekomen. Zulks zelfs ondanks het feit, dat het raadsbesluit slechts een beginselbesluit was en dus een formele verplichting tot betaling op enige afstand scheen te stellen. Misschien zou de gemeente zich voor de rechter met een beroep op dit beginselkarakter van het besluit met succes hebben kunnen onttrekken aan een vervulling van deze „verplichting". Met zekerheid valt dit niet te voorspellen, maar materieël zou zulk een gedrag van de gemeente dunkt mij toch als onrecht zijn aangevoeld.

In veel gevallen neemt de garantie de rechtsvorm van de borgtocht van artikel 1857 e.v. van het B.W. aan. Dan verbindt de overheid zich als derde, ten behoeve van de schuldeiser, bij overeenkomst om aan de verbintenis van de schuldenaar te voldoen, indien deze niet zelf daaraan voldoet. Voorbeelden daarvan bieden de wet van 9 april 1954, Stb 140, genaamd Garantiewet leningen N.O. en de Garantiewet leningen voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs, kweekscholen en opleidingsscholen voor kleuterleidsters (zie Wet 18-1-1961, Stb. 14). Uit de circulaire van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen van 13 maart 1958[47] blijkt hoe zulk een – facultatieve – garantieverlening in haar werk gaat.

Ook bij de bevordering van het eigen-woningbezit worden blijkens artikel 7 van het Besluit bevordering eigen-woningbezit,[48] berustend op artikel 24 van de Wederopbouwwet, dergelijke garanties toegepast. De uitwerking van dit wederom facultatief geredigeerd voorschrift, die men vindt in artikel 7 van het besluit van die Minister van 30 mei 1956, (Beschikking bevordering eigen-woningbezit[49]) en de weer daarop berustende bijlagen II en III, doet zien dat deze zekerheid weer wordt gesteld in de vorm van borgtocht.

[46] Vgl. *Verkouw* t.z.p.
[47] O.B. XVIII.9, 16966.
[48] K.B. 26-5-1956, Stb. 273.
[49] Vgl. tekst O.B. XI.18, nr. 19265.

Als merkwaardigheid signaleer ik hier nog, dat de hier behandelde garantie ingevolge artikel 7 van het Besluit bevordering eigen-woningbezit slechts door tussenkomst van een „bemiddelend orgaan" kan worden aangevraagd. Artikel 10 van dit Besluit vermeldt hoe de toelating als bemiddelend orgaan tot stand komt, terwijl de volgende artikelen de implicatie van deze discretionaire statusverlening aangeven. Wij ontmoeten hier per saldo een soortgelijke figuur als bij de woningbouw-„voorschotten", genoemd op blz. 89.

Evenmin als bij de gewone subsidies het geval is behoeven de hier bedoelde garantieverleningen te berusten op een speciale formele wet. Een voorbeeld van een „regeling" die slechts op een begroting berust biedt de Garantieregeling inrichtingen voor gezondheidszorg 1958[50], welke regeling de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid bij nota van wijzigingen op de Rijksbegroting voor 1958, Hoofdstuk XII, heeft overgelegd. Deze regeling is net zo facultatief als de vroeger vermelde „subsidieregelingen", en bevat allerlei voorwaarden die bij de garantieverlening in acht moeten worden genomen. Dit betekent dus dat de clausules voor de borgtocht-overeenkomst in die regeling geformuleerd zijn.

Natuurlijk komen de borgtochten ook incidenteel voor. Men timmert hiermee over het algemeen niet erg aan de weg, maar voorbeelden daarvan zal men toch wel kunnen tegenkomen.

Een voorbeeld van een garantie die ook de rechtsvorm van de privaatrechtelijke borgstelling zal hebben aangenomen, maar die verleend is krachtens een incidentele formele wet, biedt de wet van 6 augustus 1954, Stb. 350, houdende machtiging tot het geven van een garantie voor de betaling van rente en aflossing van een lening ten behoeve van een te Delfzijl op te richten sodafabriek.

De garantie komen wij ook tegen in de naam Stichting Industrieel Garantiefonds, ingesteld bij de Wet Stichting Industrieel Garantiefonds van 18 juli 1957, Stb. 295, met de bedoeling de voorziening te bevorderen „in de behoeften van industriële ondernemingen aan risicodragend kapitaal". Aan deze stichting is blijkens die wet met bijgevoegde concept-statuten (artikel 3) door de rijksoverheid een fiks bedrag toegedacht, dat mag worden besteed voor:

a. het medeoprichten van en/of het deelnemen in financieringsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 5;
b. het verstrekken van garanties voor door die financieringsmaatschappijen op te nemen leningen en, in verband daarmede, het verlenen van vergoedingen aan deze maatschappijen voor de door hen geleden verliezen;
c. het verstrekken van dividendgaranties op participaties.

[50] O.B. XVII.2.1, nr. 16439.

Ten dele zijn dit reeds bekende klanken. Het kardinaal andere is hier echter, dat de overheid de verantwoordelijkheid voor deze garantieverleningen heeft verschoven naar een stichting, die volledig bevoegd en vrij is aan het privaatrechtelijk rechtsverkeer deel te nemen. Door deze struktuur verschaft de overheid zich een veel grotere bewegingsvrijheid dan anders mogelijk ware. De mate van rechtsbescherming, die deze struktuur aan de garantiezoekers biedt, is hieraan omgekeerd evenredig. Een klein houvast biedt nog de statutaire bepaling (artikel 14, lid 2) dat het bestuur „zich bij zijn beleid (richt) naar de regelen, die door de Minister van Economische Zaken na overleg met de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening en van Financiën zullen worden verstrekt". Wat de rechtsvorm betreft zal het duidelijk zijn, dat de risico-overdracht hier in twee etappes uiteenvalt: de eerste etappe is die van het oprichten van de stichting en het voorzien daarvan met kapitaal, de tweede is die waarin het stichtingsbestuur allerhande garanties uitdeelt. Beide rechtsvormen liggen in het privaatrechtelijke vlak.

Voor de voorziening in behoefte aan risicodragend kapitaal behoeft de overheid natuurlijk niet de omweg van een garantiefonds te kiezen. Zulks kan ook rechtstreeks geschieden b.v. in de gewone privaatrechtelijke rechtsvorm van het deelnemen in het maatschappelijk kapitaal. Zo worden bij de wet van 11 december 1957, Stb. 529, houdende oprichting van een Naamloze Vennootschap Luchthaven Schiphol, De Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën gemachtigd om tot een bedrag van *f* 47.500.000,– deel te nemen in het maatschappelijk kapitaal van N.V. Luchthaven Schiphol.

Een andere vorm waarin de overheid een bepaald risico van de particulier overneemt is die, waarin b.v. een ontwikkelingsopdracht wordt gegeven. Dit speelt vooral bij de ontwikkeling van geldverslindende projecten, die veelal door de industrie alleen niet kunnen worden bekostigd of waarvoor de industrie zonder meer niet voldoende geïnteresseerd is. Men denke – bepaaldelijk niet uitsluitend – aan kernenergie, telecommunicatie, defensie en luchtvaart. Ook de ruimtevaart zal nu komen meedoen. Dergelijke opdrachten liggen zo volslagen in het incidentele vlak en de verhoudingen zullen daarbij zo soepel moeten kunnen worden benaderd en uitgewerkt, dat men al spoedig geneigd zal zijn te grijpen naar de privaatrechtelijke overeenkomst. In deze zaken zal men vaak bepaald niet luidruchtig te werk gaan, hoewel natuurlijk de kosten van dergelijke ontwikkelingsopdrachten altijd uit bij openbaar besluit toegestane begrotingsgelden zullen moeten worden bestreden. Hieruit vloeit echter soms niet meer dan een minimale kenbaarheid voort, zodat men over dergelijke opdrachten lang niet altijd goed geïnformeerd zal kunnen zijn.

De evengenoemde eis van soepelheid kan leiden tot de inschakeling van een tussenstation, zoals wij bij de Stichting Industrieel Garantiefonds hebben gezien. Een voorbeeld hiervan levert de wet van 24 fe-

bruari 1955 (Stb.107), houdende bekrachtiging van de oprichting van de Stichting Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling, alsmede vaststelling van een regeling als bedoeld in artikel 89a van de Comptabiliteitswet 1927 (Stb. 259) ten aanzien van deze Stichting. Bij deze wet is als bijlage I een ontwerp gevoegd voor een overeenkomst ter regeling van de verhouding tussen het Rijk en de Stichting. Uit die overeenkomst – die publiekrechtelijke kenmerken draagt[51] – blijkt dat het Rijk die Stichting zal subsidiëren. Hier ontmoeten wij de klassieke subsidie uit de eerste rubriek. Het zwaartepunt van de risico-overdracht ligt echter niet in deze subsidieverhouding (die is in wezen slechts de consequentie van de risico-overdracht) doch op de taak van de Stichting, gelegen o.m. in het verstrekken van ontwikkelings- en onderzoekingsopdrachten tegen betaling (artikelen 2 en 3 der statuten, bijlage II der wet).

Toegegeven zij dat wij hier balanceren op de rand van de directe tegenprestatie.[52] Het lijkt mij echter toch verantwoord, deze figuur nog onder het materiële subsidiebegrip te brengen, omdat de tegenprestatie niet uitsluitend ten goede komt aan de Stichting (die in feite een verlengstuk van de overheid is). Het is toch maar zo, dat de vliegtuigontwikkeling niet van de grond zou kunnen komen indien de overheid zich hier financieel niet achter zou stellen.

4. Materieel kan een subsidie ook verscholen zijn in de figuur, dat *aan een jegens de overheid bestaande onvermijdelijke of normaal te verwachten bezwarende verplichting niet (geheel) behoeft te worden voldaan.*

Men kan hierbij om te beginnen denken aan – publiekrechtelijke – belastingfaciliteiten. Al beperkt artikel 189 der Grondwet de overheid in dit opzicht natuurlijk vrij sterk in haar bewegingsvrijheid, deze bepaling laat wel toe[53], dat b.v. in een gemeentelijke verordening op de heffing van een belasting op vermakelijkheden wordt vastgesteld, dat die belasting niet verschuldigd is „wegens vermakelijkheden, welke niet gewinshalve worden ondernomen door uitsluitend ten algemene nutte werkzame organisaties, verenigingen of stichtingen, wanneer de hoogstverschuldigde entree, alle verplichte betalingen inbegrepen, niet meer dan *f* 1,– per persoon bedraagt".[54] In een dergelijk voorschrift ligt een materiële subsidie verscholen voor die instellingen, die ten algemene nutte werkzaam zijn. Het recht daarop volgt zonder meer uit de verordening zelf.

[51] Vgl. hiervóór blz. 83.

[52] Vgl. hiervóór blz. 74.

[53] Vgl. ook Circ. Min. v. Binnenlandse Zaken van 7-6-1947, nr. K 29837, vermeld in de Gemeentewet, editie S. en J. 1955, blz. 638.

[54] Ontleend aan de desbetreffende verordening van de gemeente Groningen. Over vrijstellingen in straatbelastingverordeningen heeft *H. J. Marcelis* een instructief artikel geschreven in Gemeentefinanciën 1961, blz. 1 e.v. Onder de comptabele ambtenaren zijn blijkbaar slechts weinigen „voorstanders van zgn. verkapte subsidies".

Overigens kan de belastingheffing in het algemeen dienstbaar worden gemaakt aan allerlei algemene belangen. Men denke aan een actuele zaak als de industrialisatie. Het toestaan van een investeringsaftrek b.v. heeft invloed op de investeringslust. Het artikel 8a van het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941, zoals het met de leden 9–12 is aangevuld bij de wet van 31 december 1958, Stb.651, laat zien welke rechtsvorm aan een dergelijke manipulatie ten grondslag ligt; de minister van Financiën kan in overeenstemming met zijn ambtgenoot van Economische Zaken deze faciliteit in een algemeen werkende „beschikking" neerleggen (deze wordt in de Staatscourant gepubliceerd) die „onverwijld" bij formele wet moet worden goedgekeurd.

Aan een dergelijke regeling ontleent ieder dezelfde rechten. Individuele investeringsfaciliteiten, verleend in discretionaire bevoegdheid, zouden lijkt mij in strijd komen met artikel 189 der Grondwet.

Ik geloof echter, dat wij aan subsidies verscholen in dergelijke algemene belastingfaciliteiten op deze plaats niet teveel aandacht moeten schenken omdat zij wel heel erg relatief zijn. Zij zijn n.l. alleen aanwezig in vergelijking met de situatie daarvóór. Was tevoren b.v. geen investeringsaftrek toegestaan, dan houdt het toestaan van deze aftrek een subsidie-element in; wordt echter hetzelfde juridische middel gebruikt om de aftrek daarvan te „temporiseren" of helemaal niet meer toe te staan, dan is eigenlijk het omgekeerde het geval; in vergelijking met de situatie tevoren wordt men dan weer meer belast. Dit verschilt wat dit aangaat in niets van de belastingheffing in het algemeen, die al naar gelang van de hoogte der tarieven nu eens zwaarder en dan weer minder zwaar zal drukken. Het zou ons al te ver voeren, wanneer wij de daarin verscholen subsidies zouden moeten behandelen.

Materiële financieel waardeerbare steun kan ook verscholen liggen in gehele of gedeeltelijke kwijtscheldingen. Artikel 67, 1° en 4°, van de Successiewet 1956 b.v. voorziet in de mogelijkheid van kwijtscheldingen van bepaalde rechten bij schenkingen ten algemenen nutte, terwijl ook artikel 68 nog dergelijke mogelijkheden biedt. Deze facultatieve vrijstellingen moeten als beschikkingen worden aangemerkt.

Ik heb overigens de indruk gekregen, dat de overheid buiten de sfeer van dergelijke bepalingen niet spoedig zal overgaan tot kwijtscheldingen, waaraan zij dan de rechtsvorm van de eenzijdige, privaatrechtelijke rechtshandeling, bedoeld in de artikelen 1474 e.v. B.W., zou kunnen geven. Als zij vindt, dat het voldoen aan verplichtingen tegenover de overheid ten laste moet komen van de overheidskas, kan zij dit immers ook en veel eenvoudiger bereiken, althans beter en positiever, door gewoon bij beschikking subsidie tot het verschuldigde bedrag toe te kennen.

Wat meer schijnt voor te komen is het toepassen van een zekere souplesse bij de invordering van schulden. Zo liet eens een gemeente-

bestuur toe, dat een vereniging, die een ijsbaan exploiteerde met de initiële steun in de vorm van een renteloos „voorschot" van gemeentewege, over een bepaald jaar niet aan haar aflossingsverplichting voldeed, omdat die exploitatie in dat jaar door de zachte winter zo ongunstig was uitgevallen. Een dergelijke materiële souplesse lijkt geevenaard te kunnen worden door de soepelheid, in formeel opzicht toegepast. Zulk een zaak kan, zolang zij het budgetaire beeld niet verstoort, kennelijk worden gezien als een gewone zaak van beheer van inkomsten en uitgaven. Dergelijke aangelegenheden onttrekken zich overigens wegens hun incidentele karakter al heel duidelijk aan reglementering. Voorts is het bepaald vaak moeilijk hier nog een rechtsvorm aan te wijzen. Eerder treedt hier dan een zekere vergelijkbaarheid op met het „stilzitten" van de administratie, dat gevolgen kan hebben gelijkend op die van een beschikking.[55] De beslissingen *kunnen* natuurlijk wel in de formele gedaante van de beschikking worden gegoten, of, als het om de naleving van contracten gaat, in nadere privaatrechtelijke overeenkomsten of kwijtscheldingen.

5. Als vijfde groep zou ik willen aanmerken *het verstrekken van goederen of diensten om niet of tegen ongewoon weinig bezwarende voorwaarden*

De in artikel 75 der Lager-onderwijswet 1920 bedoelde rechtens afdwingbare medewerking van de gemeenteraad kan, behalve uit het geven van geld, ook bestaan in voorzieningen van gemeentewege (artikel 72). Volgens artikel 77, lid 2, dier wet kan de gemeenteraad deze medewerking de rechtsvorm doen aannemen van het bij administratieve beschikking beschikbaar stellen van een terrein, een gebouw of een gymnastieklokaal. Voor het gemeentebestuur vloeien uit de beslissingen tot het ter beschikking stellen van een gebouw verdere verplichtingen voort: art. 80, lid 2, der wet bepaalt, dat dit gebouw naderhand zo spoedig mogelijk in eigendom moet worden overgedragen aan de vereniging of instelling.

„De gemeente en de instelling of vereniging kunnen echter overeenkomen, dat dit gebouw, zolang de school daarin gevestigd blijft, aan de vereniging of instelling in bruikleen zal worden gegeven overeenkomstig de bepalingen van de dertiende titel van het Derde Boek van het Burgerlijk Wetboek of dat het onder andere voorwaarden ter beschikking van de vereniging of de instelling zal worden gesteld". Verder wordt bij de in artikel 101 van deze wet bedoelde subsidiëring van de exploitatie van een school blijkens het derde lid van dit artikel behalve met zo'n bruikleen ook rekening gehouden met instandhoudingscontracten tussen gemeente en vereniging of instelling (artikel 83, lid 2 bis). In al deze gevallen is administratief beroep mogelijk.

Uit de minutieuze wettelijke regeling van de grondwettelijk verplichte subsidiëring van het bijzonder lager onderwijs blijkt wel, dat

[55] Vgl. w.o.w. B.A.B., art. 3, tweede volzin.

de wetgever de evenbedoelde verscholen subsidies ziet als volwaardige remplaçanten van de gewone geldelijke subsidie. Men onderkent aan dit voorbeeld tevens hoe gecompliceerd een subsidieregeling onvermijdelijk wordt, wanneer ook dergelijke verkapte subsidies, die in de praktijk vaak doeltreffender zijn dan geldelijke subsidies, moeten worden omvat. Er kan dan een mengelmoes ontstaan van publiekrecht en privaatrecht, dat de juridische hantering zeker niet eenvoudiger maakt. Men ontmoet immers administratieve beschikkingen die vaststellen welke verscholen subsidiëring wordt toegepast (art. 77). Men ontmoet ook overeenkomsten waarbij zelfs een verwijzing naar artikel 1619 B.W. voorkomt (art. 83, lid 2 bis) en die dus, zou men zeggen, echt wel privaatrechtelijk zijn, maar waarvan de totstandkoming en de uitvoering intussen onderworpen zijn aan een compleet administratief beroep; zo gezien treden hier publiekrechtelijke elementen naar voren en is het op zijn plaats te spreken over publiekrechtelijke overeenkomsten, uit te leggen naar analogie van het Burgerlijk Wetboek.

Iets dergelijks vinden wij ook in artikel 22 bis, lid 2, van de Middelbaar-onderwijswet. Dit artikel houdt in, dat schoollokalen, zonodig verwarmd en verlicht, kosteloos voor godsdienstonderwijs beschikbaar moeten worden gesteld. Ontstaat hierover een verschil van mening, dan beslist, wanneer het gemeentescholen betreft, de Minister (lid 3). Bij de rijksscholen heeft men zulk een uitdrukkelijke beroepsmogelijkheid vermoedelijk minder op haar plaats geacht, omdat de Minister daarmee reeds rechtstreeks bemoeienis heeft.

De rechtsvorm van de beslissing tot deze materiële steun is niet omschreven doch zal, gezien ook weer de administratieve beroepsregeling en gezien de eenzijdigheid der beslissing, dunkt mij die van de administratieve beschikking zijn; het gebruik zelf daarentegen van de beschikbaar gestelde lokalen met de daaruit volgende aansprakelijkheid zal lijkt mij eventueel door de gewone rechter moeten worden beoordeeld, volgens de artikelen in het B.W. omtrent de bruiklening (1777 e.v.).

De praktijk van het op deze verscholen wijze subsidiëren is ook op het niet bij de wet geregelde gebied rijk en zij onttrekt zich daarbij dikwijls in hoge mate aan de openbaarheid. Ik doe een greep.

Het plaatselijke verenigingsleven is in zijn ontplooiing dikwijls niet slechts van een geldelijke subsidie van de gemeentelijke overheid afhankelijk, doch mede van allerlei faciliteiten die het gemeentebestuur informeel en en passant verleent. Men denke aan het op de gemeentelijke stencilmachine vermenigvuldigen van verenigingsmededelingen, aan het beschikbaar stellen van een lokaliteit in het gemeentehuis voor een verenigingsvergadering, aan het onderbrengen van het verenigingssecretariaat bij een der gemeenteambtenaren. Als men dergelijke faciliteiten financieel waardeert, betekenen zij voor de overheid vaak heel weinig, maar voor degene die ervan profiteert

vaak heel veel. De rechtsvorm van het verlenen van dergelijke faciliteiten komt in de regel niet uitdrukkelijk uit de verf, maar men moet aannemen, dat als er moeilijkheden komen, deze voor de burgerlijke rechter op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten moeten worden uitgevochten.

Zodra echter dergelijke faciliteiten van overheidswege niet meer kunnen worden „meegenomen", ontstaat de behoefte aan uitdrukkelijker vormen. Zo ben ik tegengekomen, dat de overheid een speciale kracht in dienst stelt om werkzaam te zijn ten behoeve van particulier geëxploiteerde verzorgingsinrichtingen. In dit geval steekt de subsidie in de aanstelling van deze ambtenaar, in combinatie met diens ambtelijke dienstopdracht.

Betreft het hier een typisch incidenteel geval, het beschikbaar stellen van lokalen van openbare gemeentelijke scholen aan b.v. muziekverenigingen en dan tegen een fancy-vergoeding komt met name in de grotere gemeenten zoveel voor, dat voorwaarden en de tarieven daarvoor kunnen worden vastgelegd in een regeling, die dan meestal door B. en W. wordt vastgesteld na voorafgaande machtiging door de Raad. In zulke gevallen lijkt mij de rechtsvorm van de ter beschikkingstelling die van de privaatrechtelijke verhuurovereenkomst te zijn.

Er zijn ook gemeentebesturen, die zich toeleggen op het bouwen van industriehallen en dan kennelijk[56] weerstand moeten bieden tegen de neiging om deze hallen tegen een prijs die zakelijk gezien te laag is, te verhuren aan een gaarne binnen de gemeentegrenzen gewenste industrie. Hier gaat het dan altijd om civielrechtelijke contracten.

In een enigszins vergelijkbare gedachtengang heeft het gemeentebestuur van Sleen de kous op de kop gekregen, toen dat bestuur aanzienlijke bedragen meende te mogen steken in de uitgifte van grond in erfpacht ten behoeve van een paardensport- en fok-centrum.[57]

Tenslotte overweegt de gemeente Enschede het Rijk met het oog op het stichten van een technische hogeschool in Twente te subsidiëren door het landgoed Drienerloo – „de wildernis", zegt men in Deventer – aan het Rijk te schenken dan wel over te dragen voor *f* 1,–. Materieel komt dit laatste natuurlijk ook neer op een schenking.[58] Het ware uiteraard ook mogelijk dit landgoed tegen de normale prijs te verkopen en dan het aankoopbedrag bij wijze van geldelijke subsidie aan het Rijk te geven, doch behalve juridische zullen ook wel andere verschillen, zoals psychologische, boekhoudkundige

[56] Zie b.v. het advies van de Commissie ad hoc inzake gemeentelijke activiteit bij acquisitie van buitenlandse industrieën, O.B. XV.4.1, nr. 14324, blz. 7–8.
[57] K.B. 7 september 1960, OB. III.4, nr. 19894.
[58] Volgens Mr. *P. W. Kamphuisen* in zijn bewerking van Asser's handleiding burgerlijk recht, deel 3, derde stuk, Bijzondere overeenkomsten (1960) blz. 556, zal de gemeente Enschede ook formeel gebonden zijn aan de artt. 1703 e.v. B.W.

en wellicht ook fiscale tussen de diverse figuren voor de keus beslissend zijn.

Deze rubriek biedt aldus een bont spektakel van verscholen subsidiëring. Bij een verdergaande inventarisatie zou ongetwijfeld meer ordening kunnen worden toegepast, maar voor ons beperkte verkenningsdoel is dat niet nodig.

III. *Betekenis van de rechtsvorm*

Wat kunnen wij nu in het algemeen – een verder ingaan op elke rechtsvorm afzonderlijk is thans niet mogelijk – over de rechtsvormen van deze en dergelijke materiële vormen van subsidie opmerken?

Om te beginnen blijkt uiteindelijk het aantal rechtsvormen toch vrij beperkt te zijn. Wij zijn publiekrechtelijke rechtsvormen tegengekomen (de regeling, de beschikking – al dan niet onder voorwaarden –, de publiekrechtelijke overeenkomst), privaatrechtelijke rechtsvormen (de privaatrechtelijke overeenkomst en de eenzijdige privaatrechtelijke rechtshandeling), alsmede mengvormen. Niet in de *rechtsvormen* ligt de grote differentiatie; deze ligt veeleer in de *toepassingen* van deze rechtsvormen. Het verdere gesprek over de rechtsvormen wordt hierdoor eenvoudiger, maar gemakkelijk is het daarom nog niet.

Zo rijst als eerste vraag: kan men een gemeenschappelijk kenmerk in de rechtsvormen vinden, zoals men ook in de materiële subsidievormen gemeenschappelijke kenmerken kan onderkennen (en die aangeduid zijn in § 1)? Dit is een bijzonder moeilijk punt omdat de overheid, welke dan ook, nu eens deze en dan weer die rechtsvorm zal kiezen juist met het oog op de verschillen van die rechtsvormen.

Toch wordt, enkele onduidelijke en minder wenselijke uitzonderingen daargelaten, steeds een *rechts*vorm gebruikt. Een rechtsvorm nu gebruikt men om in de sfeer van het recht posities te kunnen bepalen, om verplichtingen en rechten te kunnen vaststellen, met de daaraan verbonden juridische mogelijkheden van dwang en sanctionering.

Een andere steeds weer optredende trek ligt hierin, dat het gaat om de *verhouding van overheid* als gever *tot particulier* als ontvanger. Materieel gezien is deze verhouding er een van fundamenteel overwicht van de overheid, omdat zij met het algemeen belang achter zich sterker is dan de particulier.[59] Niet voor niets wijst men immers vaak op het karakter van gunstbetoon der subsidiëring.[60]

Hier wordt allereerst het onderscheid tussen publiekrecht en pri-

[59] *Hartog en Van Poelje,* a.w. blz. 121, wijzen op de verticale richting van bestuursactiviteiten in het algemeen, evenals de Commissie vraagstukken subsidiëring maatschappelijk werk in haar eerste rapport, blz. 22–23, die ook een – hier verder niet ter zake doend – horizontaal aspect in het overheidsinstituut waarneemt.

[60] Al is het begrijpelijk, dat men art. 23, 2°, der Zegelwet 1917, niet (meer) van toepassing acht (vgl. Periodiek Woordenboek 1956, nr. 16468).

vaatrecht actueel. In het publiekrecht ziet men het *over*wicht van de overheid over de particulier weerspiegeld.[61] Dan hanteert de overheid haar specifieke bevoegdheden tegenover de burger, die zich daartegen slechts beschut kan weten door de rechtsmiddelen die het publiekrecht (b.v. administratieve rechtspraak) en soms het privaatrecht (b.v. art. 401 B.W.) hem verschaffen of laten. In het privaatrecht, waarvan ook de overheid veel gebruik maakt, gaat men daarentegen in de grond uit van een *even*wicht der partijen. Bij toepassing van privaatrecht, zegt men, neemt de overheid gewoon als gelijke aan het rechtsverkeer deel; zij doet daarbij afstand van de voordelen die de toepassing van publiekrecht haar biedt, maar weet zich anderzijds tevens bevrijd van de beperkingen, die het publiekrecht aan het overheidsoptreden oplegt.

Dit onderscheid is zeker niet onbetwist. Dit blijkt wel uit de schets van de strijd der meningen over dit punt in het algemeen deel van het Nederlands Bestuursrecht 1953, door *Prof. Mr. A. M. Donner*. Hij komt, gelijk vele anderen, tot de conclusie dat een wezenlijk onderscheid naar de aard niet kan worden gemaakt. Samenvattend stelt deze auteur, „dat het publiekrecht is het recht, dat uitsluitend voor de verhoudingen geldt, waarbij tenminste één der partijen een overheidsinstantie is. Het recht, dat behalve voor dit soort verhoudingen óók voor de verhoudingen van particulieren onderling geldt, is privaatrecht."[62]

Mij bevredigt deze conclusie niet omdat zij halt houdt waar de vraag begint. Op de een of andere wijze moet kunnen worden verklaard, waarom de verhouding tussen overheid en particulier een apart soort recht kan vereisen. De reden moet toch wel zijn dat die verhouding zelf een andere kan zijn dan dewelke tussen particulieren mogelijk is. *Donner* zelf ontkomt reeds op de volgende bladzijde, sprekende over de „Overheid als zodanig" trouwens toch niet aan een antwoord, al wordt dat dan impliciet gegeven. Hij stelt daar: „Immers de Overheid die krachtens haar bevoegdheid als openbaar gezag met de burger in zekere rechtsbetrekkingen treedt, kan tegelijkertijd als orgaan van de rechtspersoon, Staat, provincie, gemeente e.d. op voet van gelijkheid, als particulier met diezelfde burger *qua* particulier in typisch burgerlijke rechtsbetrekkingen treden". Daarin komt nu naar mijn mening juist dat markante verschil der verhoudingen – overwicht of evenwicht – tot uiting.

Vervolgens komt voor mij nu een heel andere kardinale vraag naar voren, n.l. of de overheid bij het toepassen van privaatrecht werkelijk altijd in staat is in een positie van gelijkheid met de particulier te treden. Ziet men het typische van de overheidsfunctie in de gezagsuit-

[61] De „evenwichtige machtsuitoefening" door *Samkalden* in zijn pre-advies (blz. 27) als doel van het bestuursrecht aangegeven, kan alleen in een positie van overwicht over de bestuurden geschieden.
[62] blz. 62.

oefening liggen, dan zal men met een bevestigend antwoord minder moeite hebben, omdat bij toepassing van privaatrecht die gezagsuitoefening juist niet aan de orde is. In de particuliere sfeer is de overheid dan eigenlijk geen overheid, maar eigenlijk gewoon een particulier. *Hartog* en *Van Poelje* spreken in hun reeds meermalen vermeld pre-advies steeds weer over het *gezags*orgaan[63] en achten daarmede kennelijk de overheid getypeerd. Is men eenmaal in deze gedachtengang, dan kan het geen verwondering baren, als men in de aanduiding van de rechtsvorm der subsidie per saldo dit element gezagsuitoefening[64] terugvindt.[65]

Ik heb hiermee echter meer moeite. Ik geloof enerzijds niet, dat de overheid altijd als gezagsorgaan optreedt en anderzijds niet, dat zij bij het toepassen van privaatrecht onverkort de gelijke kan zijn van de particulier. Zij draagt volgens mij immer een eigen kleed, waarvan de gezagsuitoefening slechts een der samenstellende delen is, al is dat deel dan ook heel belangrijk. Dit eigen kleed van de overheid wordt, lijkt mij, in zijn geheel bepaald door de taak van de overheid, die tegelijk opdracht is, tot het voeren van een beleid, waarvan de bestuurde gemeenschap de vruchten plukt. Bij het subsidiebeleid spreekt dit nog te meer daar met de subsidiëring gemeenschapsmiddelen gemoeid zijn. Dit overheidsbeleid heet, en daarmee bevinden we ons weer op bekend[66], zij het niet concreet objectief bepaalbaar terrein, de behartiging van het algemeen belang.[67] Toevertrouwd aan een bepaalde overheid krijgt dit algemeen belang nadere specifieke trekken. De provinciale besturen b.v. subsidiëren slechts als zij daarmede een algemeen provinciaal belang denken te dienen.

Men kan deze beeldspraak nog voortzetten. Denken wij ons in dat de overheid, gehuld in haar kleed, bepaald door het algemeen belang (voor wie nog meer stijlgevoel heeft: het gewaad, de toga; voor wie een ruig realisme aanhangt: de overall) voor haar „job" twee soorten werktuigen „op zak heeft". Zij heeft publiekrechtelijke werktuigen en zij heeft privaatrechtelijke werktuigen. Elk soort van werktuigen heeft zijn speciale mogelijkheden en beperktheden; elk werktuig op zichzelf natuurlijk ook. Nu hebben al die werktuigen één ding gemeen: zij horen bij dat overheidskleed en mogen niet worden uitgeleend. Zij dragen allemaal het overheidskeurmerk.

[63] Zie b.v. de definitie op blz. 118, en voorts blz. 120 sub c.
[64] op blz. 139 gelijkgesteld met „beleidsbepaling".
[65] blz. 143.
[66] vgl. hiervóór blz. 71.
[67] Aldus ook Dr. *B. de Goede* in zijn pre-advies voor onze vereniging, V.A.R. XXXIV, blz. 10. Men krijgt hier overigens associaties met het Franse begrip „service public", doch de parallel gaat niet geheel op omdat men dit begrip in Frankrijk in verband brengt met de begrenzing van het administratief recht. De Nederlandse vertaling hiervan, t.w. „de openbare dienst" past hier ook niet, althans niet als institutionaliteit zoals Dr. *H. J. M. Jeukens* die in verband met het ambtenarenrecht heeft gesteld. (Vgl. diens Het Ambtenarenrecht, blz. 25 e.v.)

Ik geloof dat de voorgaande beschouwing, toegelicht met een natuurlijk tekortschietende beeldspraak, niet zo maar een verzinsel is van een wat confuus denkend beoefenaar van het recht, dat bij het bestuur wordt gehanteerd. Anderen zijn ook op dit vraagstuk gestuit. Ik noem b.v. *Prof. Mr. J. L. H. Cluysenaar,* die in zijn inaugurele rede eenzelfde vraag opwerpt.[68] Ook *Prof. Mr. H. D. van Wijk* en *Prof. Samkalden* worstelen als ik het goed zie, met deze moeilijkheid.[69] Wil men nog een vermetel stuk denkwerk hierover in het buitenland, dan leze men *Dr. Diether Haas* in het Deutsches Verwaltungsblatt.[70]

Overigens meen ik dat ook de jurisprudentie ten onzent steun geeft aan mijn denkbeeld. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad over de onrechtmatige overheidsdaad maak ik op, dat ons hoogste rechterlijke college herhaaldelijk de conclusie heeft moeten trekken, dat het niet aangaat de overheid, ook al betreft het een vraag van privaatrechtelijke aansprakelijkheid, altijd zonder meer gelijk te stellen met de particulier. De overheid, die niet zozeer een eigen recht als wel een recht als dienares van het belang van de gemeenschap, als representant van een omvattende collectiviteit[71], verdedigt, staat daardoor kennelijk toch vaak in een andere positie dan de particulier, die in beginsel slechts voor zijn eigen recht opkomt.[72]

Mijn conclusie is dan ook, dat de toepassing van het privaatrecht door de overheid toch telkens weer speciale moeilijkheden zal blijven oproepen, veroorzaakt doordat de aan het privaatrecht ten grondslag liggende gedachte van gelijkheid der partijen bij de rechtsverhoudingen tussen overheid en burger niet kan worden volgehouden. Hieraan kan men dus een argument ontlenen voor een verdere uitbouw van het bestuursrecht, omdat in dit bestuursrecht de typische trekken van het overheidsbeleid goed kunnen worden ontwikkeld.

Nu rijst de vraag, of wij die eigen taak van de overheid, gelegen in het behartigen van het algemeen belang, op de een of andere wijze als kenmerk kunnen gebruiken bij ons nader onderzoek naar de rechtsvorm van de subsidie, bedoeld als bestuursinstrument der overheid, als werktuig dus. Heeft het wat dit aangaat werkelijk iets te betekenen wanneer men de eis stelt, dat elke beslissing omtrent subsidiëring, onverschillig of zij publiekrechtelijk of privaatrechtelijk van

[68] Recht in de welvaartsstaat 1959, blz. 16–17.

[69] Eerstgenoemde in zijn bijdrage in de bundel opstellen, aangeboden aan Prof. Mr. Dr. *G. van den Bergh,* blz. 271 e.v. en laatstgenoemde aan het slot van zijn pre-advies. Illustratief is ook de (korte) discussie tussen *H. J. Langman* en Mr. *R. Besse* in T.v.O. nrs. 787 en 798.

[70] 1960, blz. 303 e.v.

[71] Prof. *M. I. Boulouis,* Best. Wet. 1952, blz. 337, meent een onontkoombaar collectiveringsproces aan te treffen.

[72] In dit verband is het interessant te verwijzen naar art. 1412, lid 2, B.W. en, voor het strafrecht, art. 261, lid 2, W.S., welke artt. de particulier die in het algemeen belang handelt, een andere rechtspositie waarborgen dan anders het geval zou zijn.

aard is, staat onder de vlag van de behartiging van het algemeen belang? Hoe moet men aan zulk een begrip dan toetsen? Is dat begrip bovendien dan niet veel te vaag om als toetssteen te dienen? Levert zulk een toetsing voorts niet grote gevaren op voor de beleidsvrijheid der politiek verantwoordelijke overheden?

Wat thans in volle omvang voor ons oprijst is de vraag van de rechtsbescherming en daarmede annex de vraag van de verhouding van rechter tot administratie.

Zoals bekend is zijn wij in Nederland vèr af van een integraal stelsel van rechtsbescherming bij het rechtsverkeer met de overheid. Voor het privaatrechtelijk deel van het rechtsverkeer kennen wij weliswaar wel een afgerond stelsel van rechtspraak, maar zoals gezegd, het privaatrechtelijke rechtsverkeer met de overheid zal telkens specifieke moeilijkheden meebrengen. Men kan zich daarom afvragen, of de gewone civiele rechtspraak door de gewone civiele rechter, die geheel ingeschoten is op rechtsverhoudingen tussen particulieren, in alle opzichten voldoening zal kunnen verschaffen. Ik ben echter geneigd te stellen, dat wij ons hierover geen speciale zorgen behoeven te maken, omdat de civiele rechter telkens weer een open oog blijkt te hebben voor de positie van de overheid. Wil men niettemin de civiele rechter niet laten oordelen over het rechtsverkeer tussen overheid en burger, welnu, dan zal men hem niet moeten uitschakelen door – nog afgezien van de beperking in dit opzicht opgelegd door artikel 167 der Grondwet – hem het oordeel over privaatrechtelijke zaken te ontnemen, doch door de rechtsverhouding een publiekrechtelijk karakter te geven. Men moet dan niet terugdeinzen voor de erkenning, dat de aard van het privaatrecht zich verzet tegen een uitbouw en een ontwikkeling van de eigen positie van de overheid in dat recht.[73]

Bij de rechtsbescherming valt de klemtoon dan ook op de uitbouw van het publiekrecht, dat men dan niet slechts als het recht betreffende de gezagsuitoefening door de overheid moet zien, maar dat ook betrekking heeft op de verhoudingen tussen overheid en burger waarin dat gezagselement ontbreekt.

Om concreter te worden: Wij streven, gezien o.m. het wetsontwerp B.A.B., naar een rechtsbescherming die inhoudt, dat iemand die een beslissing van de overheid moet hebben, bij de beslissing daaromtrent toch op zijn minst aanspraak kan maken op een behandeling overeenkomstig wat men tegenwoordig noemt de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur. Deze rechtsbescherming denkt men zich dan meestal gekoppeld aan een administratieve beschikking. *Van Wijk* echter breekt reeds een pracht van een lans voor uitbreiding van die rechtsbescherming tot „alle overheidshandelen in concreto ten opzichte van de burger"[74] en is daarmee wel een der eerste uitdrukkelijke verdedigers van het standpunt dat ik

[73] *Donner*, pre-advies blz. 18, maakt hier een vraagpunt van.
[74] a.w. blz. 266 e.v.

ook gaarne tot het mijne maak, dat n.l. de administratieve rechtsbescherming evenzo goed op haar plaats is als de overheidsbeslissing niet in de rechtsvorm van een beschikking wordt afgewikkeld maar b.v. bij wijze van privaatrechtelijk contract.

Nu is het merkwaardig, dat het wetsontwerp B.A.B. blijkens artikel 5, onder j, een algemene rechtsbescherming zelfs nog niet op haar plaats acht bij subsidie*beschikkingen* „tenzij zowel de verschuldigdheid als de hoogte van het verschuldigde bedrag bij of krachtens een algemeen verbindend voorschrift zijn bepaald". Als hier al niet eens deze toetsing zal mogen plaats vinden, hoe onbereikbaar is dan die rechtsbescherming in de gevallen, waarin de subsidie niet bij een beschikking wordt gegeven, maar bij een privaatrechtelijke rechtshandeling.

Toch valt een ontwikkeling naar meer rechtsbescherming niet te stuiten, omdat de toeneming van de gevallen, waarin de overheid in rechtsverhoudingen met de burger treedt, de behoefte aan rechtsbescherming zal doen stijgen.

Ligt in het voorgaande dus een pleit voor een streven naar uitbouw van de administratieve rechtsbescherming tot elke rechtsvorm van subsidiëring, een geheel andere zaak is, in hoeverre ook moet worden aangestuurd op vergroting van het aantal toetsingsmogelijkheden bij die rechtsbescherming. Op dit laatste aspect heeft men in de regel het oog als men de verhouding van rechter tot administratie of van rechtmatigheid tot doelmatigheid aan de orde stelt.

Bij het aanvatten van dit moeilijke vraagstuk moet wel het uitgangspunt zijn, dat elk overheidshandelen de toets zowel der rechtmatigheid als die der doelmatigheid moet kunnen verdragen. Onder die doelmatigheid hebben wij in dit verband dan te verstaan een juiste behartiging van het algemeen belang. Het algemeen belang wordt aldus een toetssteen, die in het concrete geval nadere inhoud krijgt. Dit uitgangspunt betekent, dat elke overheidsbeslissing uit twee gezichtspunten kan worden getoetst, n.l. dat der rechtmatigheid en dat der doelmatigheid.

Nu zal de rechtmatigheid in *die* gevallen als toetssteen overwegen, waarin de beslissing juridisch sterk gebonden is, en de doelmatigheid zal voorop staan als de overheid uit juridisch oogpunt veel vrijheid heeft. Daar tussenin ligt een overgangsgebied waarin de rechtmatigheid en de doelmatigheid als het ware vechten om het overwicht.

Het kenmerk nu van de rechtmatigheid is de rechtsregel en dat van de doelmatigheid is de opportuniteit in en voor het algemeen belang. De rechtmatigheid zal als toetssteen dan ook daar voorop kunnen staan, waar de rechtsregel een duidelijk en algemeen geldend karakter heeft. Omgekeerd komt de doelmatigheid naar voren als de rechtmatigheid der beslissingen door hun opportuniteitskarakter slechts aan de hand van incidentele ad hoc gevonden rechtsregels

kan worden bepaald. Zo is de Lager-onderwijs-subsidie duidelijk overwegend een zaak van rechtmatigheid, doordat de wet de normen vaststelt en zo is een z.g. onverplichte subsidie veelal duidelijk overwegend een zaak van doelmatigheid, omdat dan voor elk geval afzonderlijk, bij de behartiging van het algemeen belang, de rechtsregel wordt ontwikkeld die de beslissing haar rechtmatigheidskarakter verschaft.

Nu wil het mij voorkomen dat – theoretisch gezien – de toetsing van overheidsbeslissingen door een onafhankelijke, politiek niet verantwoordelijk te stellen rechter zich zal moeten beperken tot dat gebied, waar het rechtmatigheidsaspect overweegt. Gaat de onafhankelijke rechter verder, dan beweegt hij zich in het gebied waar de rechtsvinding aan de hand van de feitelijke situatie overwegend ad hoc geschiedt. Dit laatste gebied nu moet voorbehouden blijven aan de politiek verantwoordelijke organen, omdat het accent op de opportuniteit ligt en niet op het recht. De plaats van het evenwicht tussen de beide gebieden zal, waar het gaat om een meer of minder, vloeiend zijn, wat dus moeilijkheden medebrengt voor de afbakening van de competenties van onafhankelijke rechter en administratie.

Uit het voorgaande volgt, dat ik een alomvattende administratieve rechtspraak ten aanzien van subsidiebeslissingen niet verdedigbaar acht. De rechtmatigheidscontrole door de onafhankelijke rechter zal niet verder mogen gaan dan het toetsen aan rechtsregels waarvan de *algemene* gelding voldoende vaststaat en zal halt moeten houden voor die gevallen waarin de rechter staat voor een administratief proces van besluitvorming waarin de *incidentele* rechtsvinding *ad hoc* overweegt.

In zijn pre-advies[75] wijst *Donner* er terecht op, dat de rechtsbescherming zich bij een dergelijke overwegend incidentele rechtsvinding verplaatst naar het vlak van het formele recht. Inderdaad liggen de beginselen van behoorlijk bestuur vooral in dat vlak. Dit neemt niet weg, dat een beginsel als dat der gelijkheid tot een materiële toetsing van het voorgelegde geval leidt. Deze moeilijkheid zal ook de Regering voor ogen hebben gestaan toen zij voorstelde, het aanvullende beroep tegen administratieve beschikkingen onder te brengen bij de Kroon en niet bij een onafhankelijke rechter. Dit vormt wederom een illustratie van de moeilijkheid om in dit evenwichtsgebied tussen rechtmatigheid en doelmatigheid de beste oplossing te vinden.

Een ander punt is, dat de subsidiërende beleidsinstanties wellicht te zeer geneigd zijn aan te nemen, dat het incidentele karakter bij dat beleid overweegt. Hier past dan een kritische houding. Wanneer eenmaal een bepaalde subsidiepraktijk aan het ontstaan is, komt nu eenmaal de mogelijkheid naar voren die praktijk in regels van niet-incidenteel karakter te vatten. Is men eenmaal zover, dan wordt ook de rechtmatigheidstoetsing veel beter mogelijk. Van dit laatste geef ik een voorbeeld.

[75] blz. 19.

Het gemeentebestuur van Emmen heeft in een advertentie in de dagbladen officiëel bekend gemaakt, dat „de raad der gemeente voor het verenigingsjaar september 1960/augustus 1961 ƒ 15.000.– beschikbaar (heeft) gesteld voor het jeugdwerk in deze gemeente, voorzover niet vallende onder de subsidiebepalingen voor open jeugdwerk", dat „subsidie kan worden verleend in de kosten van: a. training en vorming van vrijwillige jeugdleiders(sters); b. materialen en hulpmiddelen", en dat „aanvraagformulieren voor dit subsidie verkrijgbaar (zijn) bij" een bepaald adres. Hieruit moet wel voortvloeien, dat, hoe facultatief de annonce ook geformuleerd is, al de gegadigden die aan de voorwaarden voldoen, niettemin in de praktijk *recht* hebben op een deel van de buit[76], zodat een rechtmatigheidstoetsing hier wel zeer op haar plaats is.

Hoe belangrijk het voor de rechtsbescherming van de burgers is om het subsidiebeleid zoveel mogelijk in rechtsregels neer te leggen, zal wel voldoende duidelijk zijn. Van een onderkennen hiervan getuigen ook de vele pogingen om voor het subsidiebeleid, meestal voor bepaalde activiteiten, zulke regelen te ontwerpen. De Commissie vraagstukken subsidiëring maatschappelijk werk heeft in haar tweede rapport zelfs een ontwerp voor een subsidiewet opgenomen waarin ook een poging is gedaan tot regeling van de rechtsbescherming[77], zij het dan dat die niet wordt toevertrouwd aan een rechter.

Daarbij is een nieuwe beroepsgrond geïntroduceerd, t.w. dat de beslissing „niet strekt tot een goede voorziening terzake van maatschappelijk werk". Het is niet duidelijk of deze beroepsgrond slechts als rechtmatigheidstoetssteen is bedoeld dan wel tevens als doelmatigheidstoetssteen. Als men de jurisprudentie over het vergelijkbare begrip uit de Armenwet – „goede regelen van armenzorg"[78] – beschouwt, lijkt dit wel op toepassing van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. De overgang naar de beleidstoetsing is echter moeilijk aan te geven.

Al is het streven naar het vastleggen van algemene regels omtrent de subsidiëring op zich zelf gezond en noodzakelijk, dat wil nog niet zeggen, dat de overheid alleen maar zou mogen subsidiëren als zij vooraf dergelijke regels heeft vastgesteld. Voor incidentele, vrijwel nooit voorkomende gevallen zal men in de regel niet eens vooraf regelen kunnen vaststellen, maar zal de regel uitsluitend ad hoc kunnen worden „gevonden". Als de Kroon bij haar beslissing van 6 april 1960[79] in het algemeen bedoeld heeft deze eis van voorafgaande regeling toch te stellen, lijkt mij dit verder te gaan dan gerechtvaardigd is. Het kan echter zijn, dat wij hier voor een ontwikkeling staan waarin de toepassing van het goedkeuringsrecht in dienst wordt gesteld

[76] Vgl. ook Mr. *J. M. van Driel,* De Ministeriële verordening, blz. 54.
[77] Artikelen 20–22.
[78] Artikel 30d; zie b.v. K.B. 13-4-'59, Gem. Stem blz. 101.
[79] A.B. 1961, blz. 33; O.B. XVIII.11, nr. 19656.

van een beleid, gericht op een grotere rechtsbescherming van de burgers. Zulk een streven is op zich zelf zeker niet verwerpelijk, eerder het tegendeel, maar wel rijst de vraag of de toepassing van het goedkeuringsrecht dan niet wordt overspannen. Deze vraag moet echter hier verder blijven rusten.

Het verschil tussen de incidentele vinding van de rechtsregel ad hoc en de rechtsvinding van algemene aard, neergelegd in regelen van werkelijk algemene gelding, loopt veelal parallel met de grens tussen het al dan niet bieden van rechtsbescherming door een rechter of een andere beroepsinstantie. Gewoonlijk spreekt men van deze rechtsbescherming slechts, wanneer incidentele beschikkingen worden genomen en acht men haar niet op haar plaats bij regelingen. De laatste tijd verheffen zich echter stemmen die de zin van dit verschil in rechtsbescherming in discussie stellen.

Deze zaak kan ik hier slechts terloops aanstippen aangezien dit preadvies handelt over de rechtsvorm van de subsidie, waarbij het accent toch wel valt op de incidentele subsidiëring. Ik breng in herinnering, dat o.a. *Donner* en *Samkalden* in hun pre-adviezen reeds hebben gewezen op de moeilijkheid van de rechtsbescherming bij regelingen.[80] Men kan blijkens deze pre-adviezen deze moeilijkheid trachten te ondervangen door het formele criterium te laten schieten (*Donner*) of door beroep open te stellen ook tegen algemeen verbindende voorschriften (*Samkalden*).

Hoe dit zij, het lijkt mij bij een verdere uitbouw van de administratieve rechtsbescherming bij subsidiering in elk geval wel gewenst te beletten, dat de rechtsvorm van de algemene regeling kan worden misbruikt om een incidenteel geval aan die rechtsbescherming te onttrekken. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn, dat een overheid op een bepaald moment een subsidieregeling wijzigt uitsluitend met het doel om aan een bepaalde gegadigde een aanspraak op subsidie volgens die regeling te onthouden. Ook bij de wetgeving dienen behoorlijkheidsbeginselen in acht te worden genomen.[81]

De toetsstenen, waaraan de rechtmatigheid wordt getoetst, ondergaan zelf ook een ontwikkeling. In zijn bekende bijdrage in S.E.W. 1958 [82] en in zijn vervolg daarop in S.E.W. 1959 [83] schetst *Dr. A. Mulder* de evolutie der denkbeelden bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven omtrent de inhoud van de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel het interessant zou zijn ook de beslissingen van andere beroepsinstanties die deze toetsstenen hanteren op een dergelijke wijze te analyseren, kunnen dergelijke analyses hier allicht niet worden ondernomen. Het lijkt mij echter niet onwaarschijnlijk, dat een nader onderzoek van deze materie,

[80] blz. 24 en 52–56.
[81] Vgl. het geval, behandeld door *B. Funk* in T.v.O. 1961, blz. 110–111.
[82] Blz. 125 e.v.
[83] Blz. 410 e.v.

voorzover hier ter zake doet, aan het licht zal brengen, dat de overheid, zodra haar subsidiebeslissingen bloot staan aan contrôle door een administratieve rechter, o.m. steeds sterker genoopt zal zijn tot nauwkeurige overweging en motivering van haar beslissingen. Slechts daardoor zal zij enerzijds een adequaat aangrijpingspunt voor de rechtsbescherming van de burger bieden en anderzijds haar beleidsterrein, waar de doelmatigheid overweegt, tegen te vergaande rechtmatigheidstoetsing kunnen vrijwaren.

Ook overigens zie ik een ontwikkeling die voor de rechtspositie van de voor subsidie gegadigde van groot belang is. Zo leidt de toeneming van het aantal contacten van de overheid met de burger tot een versterking van de geneigdheid sociale posities der burgers uit te bouwen tot rechtsposities. Elke subsidiëring plaatst immers de ontvanger in een zekere afhankelijkheidsverhouding tegenover de overheid. Daaruit vloeien voor die overheid als hoedster van het belang van allen zekere verplichtingen voort, die op een bepaald moment zo zwaar kunnen gaan wegen, dat zij het karakter van rechtsverplichtingen aanneemt. Dit vinden wij b.v. in de gedachte terug, dat de subsidiebeschikking niet zonder meer vrij intrekbaar behoort te zijn.[84]

In dezelfde richting werkt ook een ander aspect van deze zaak, dat n.l. de overheid door bepaalde activiteiten te subsidiëren die activiteiten brengt binnen de sfeer van het algemeen belang, waardoor zij een zekere verantwoordelijkheid voor die activiteiten op zich neemt, al is het dan ook nog zo weinig. Elke subsidiërende overheid weet hoe moeilijk het is weer af te komen van subsidies, waaraan men eenmaal begonnen is, en hoe moeilijk het kan zijn sommige subsidies niet toe te kennen.

Men kan daarom begrijpen, dat de overheid de subsidiëring met een zekere behoedzaamheid onderneemt. Deze krijgt dan vaak nog de nadruk, doordat een subsidie „voorlopig" of „in beginsel" wordt toegekend. In beide gevallen zit bij de overheid de bedoeling voor zich niet definitief te binden.

Voor de rechtspositie van de ontvanger heeft deze reserve natuurlijk betekenis. Hij weet nu, dat de overheid met haar definitieve beslissing nog niet klaar is. Daartegenover brengt echter de hiervoor aangeroerde materiële ontwikkeling der relaties met de overheid mede, dat ook dergelijk niet definitieve beslissingen kunnen leiden tot definitieve aansprakelijkheden. Als b.v. een industrie zich ergens vestigt op grond van beginseltoezeggingen omtrent vestigingspremiën, zal het de premiërende overheid niet rechtmatiglijk mogelijk zijn zich aan het geven van die premie zo maar to onttrekken, en wel omdat die beginseltoezegging nu juist een verwachting beoogde te wekken, op de vervulling waarvan die industrie zou mogen rekenen.

Eisen van beleid zullen echter steeds een grens blijven stellen aan de fixatie van rechtsaanspraken op subsidie. Het moet steeds mogelijk

[84] Vgl. *Donner*, V.A.R. XLIII, blz. 39.

blijven het subsidiebeleid aan te passen aan nieuwe inzichten en opvattingen alsook aan de concrete financiële mogelijkheden. Dergelijke aanpassingen zullen echter in de lijn der geschetste ontwikkeling niet incidenteel moeten neerkomen op de hoofden van enkele wanbetalers, maar zullen, waar mogelijk, in gewijzigde rechtsregels omtrent de subsidiëring tot uiting moeten komen.

Het zou een vergissing zijn de rechtmatigheidstoetsing alleen bij de administratieve rechtspraak aan de orde te stellen. Men zou daarmee o.m. voorbijzien, dat ook het (overige) administratief beroep tot rechtmatigheidstoetsing leidt.[85] Het administratief beroep houdt echter meer in dan dat; het richt zich ook op het doelmatigheidsaspect van de aangevochten beslissing en bevat in zoverre „mede een bestuurlijk element".[86] Dit houdt in, dat een beslissing in administratief beroep over een besluit inzake subsidiëring tevens een oordeel kan inhouden over de doelmatigheid van dat besluit.

Nu komt bij het subsidie-vraagstuk wel heel duidelijk naar voren, tot welke moeilijkheden voor de beleidsvrijheid het administratief beroep kan leiden. Bij die beleidsvrijheid toch is het kardinale element de eigen verantwoordelijkheid van de beleidsinstantie, zoals die in de staatkundige struktuur is neergelegd. Wanneer b.v. een gemeentebestuur buiten het gebied der rechtmatigheidstoetsing vrij is al dan niet een subsidie toe te kennen, kan een ruim opgevat administratief beroep op een „hogere" beleidsinstantie als Gedeputeerde Staten er toe leiden, dat dit laatste college in de plaats van het gemeentebestuur uitmaakt in hoeverre een gemeentelijke subsidie moet worden gegeven, zodat dit college daarmede het gemeentelijk beleid bepaalt. Voor dit laatste nu is in onze staatsstruktuur de verantwoordelijkheid gelegd bij het gemeentebestuur. Het administratief beroep doet dan in zoverre tekort aan die eigen verantwoordelijkheid van dat bestuur. Wil men werkelijk ernst maken met de decentralisatie dan zal daarom een dergelijke toepassing van het administratief beroep moeten worden vermeden. Ontgaan zal dan moeten worden dat de hogere instantie zich volledig nestelt op die lagere bestuurszetel, waarvan de bezetting alleen passend kan zijn indien zij volledig in de „lagere" verantwoordelijkheid is ingebed.

In de subsidie-praktijk vindt men weinig mogelijkheden tot administratief beroep. Zoals gezegd, houdt de Lager-onderwijswet wel zulk een regeling in, maar daarin overweegt in feite, gezien de gedetailleerde uitwerking der subsidierechten, de rechtmatigheidstoetsing, die dan gelegd is in handen van een administratieve beroepsinstantie.

Men komt ook nog wel beroepsmogelijkheden tegen in die algemene rijkssubsidieregelingen, waarvan op blz. 81 sprake was. Hier betreft

[85] Ik ga thans voorbij aan de in ons land (nog?) niet bestaande figuur van de Ombudsman, een in oorsprong Zweeds instituut (vgl. hieromtrent Mr. *J. Peters*, V.A.R. XLIII, blz. 279 e.v.).

[86] Rapport Cie. Algem. bep. v. Adm. Recht, blz. 37.

het een volledig administratief beroep, maar op dezelfde of een hogere trap in dezelfde bestuurssfeer, niet op een hogere instantie, zoals Gedeputeerde Staten hoger zijn dan het gemeentebestuur. Van een verkorting van beleidsverantwoordelijkheid in de eigen sfeer kan in dit geval geen sprake zijn.

Zo is het dunkt mij ook goed. Het administratief beroep moet, voorzover de doelmatigheidstoetsing daarin overweegt, worden gehouden binnen de eigen bestuurssfeer, voorzover het ter toetsing staande beleid zich in wezen in die sfeer afspeelt. Zulk een ruim werkend administratief beroep dient slechts aan een hogere instantie te worden toevertrouwd, voorzover belangen in het spel zijn waarvan de betekenis boven die lagere bestuurssfeer uitgaat. Men zou hier bij wijze van voorbeeld – al gaat het hier dan niet om administratief beroep – het geval Geleen kunnen noemen, waarin de minister van Binnenlandse Zaken het ook m.i. juiste standpunt van de heer *Tans* deelt[87] dat „van een burgemeester moet worden verwacht, dat alle groepen van de burgerij, van welke levensbeschouwelijke of maatschappelijke geleding ook, door hem op gelijke wijze worden tegemoet getreden, óók bij het formuleren en hanteren van de maatstaf voor het beantwoorden van de vraag of subsidie door de gemeentelijke Overheid dient te worden verleend". Het hogere belang ligt hier in het vermijden van onredelijk discriminatie. Dit geval zweemt overigens reeds naar een *recht*matigheidsbeoordeling, omdat de gelijkheidseis zich opdringt.

De hogere belangen in het beleidsvlak zullen in het algemeen duidelijker naar voren kunnen komen wanneer de zelfbestuursopzet is toegepast. Deze laatste is immers juist de staatsrechtelijke uitdrukking van zulke hogere belangen. Het wetsontwerp dat de Commissie vraagstukken subsidiëring maatschappelijk werk heeft vervaardigd zou hier als voorbeeld kunnen dienen.

Het daarin ontworpen administratief beroep van beslissingen van de gemeenteraad op Gedeputeerde Staten en Kroon is overigens beperkt gedacht tot een toetsing aan norm: „strekken tot een goede voorziening terzake van maatschappelijk werk"[88], wat, zoals ik eerder heb opgemerkt[89] lijkt op een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur, zij het dat de toelichting een addertje van doelmatigheid inhoudt. Hoe dan ook, het hanteren van deze beroepsgrond zal in elk geval ruimte moeten laten voor het redelijk eigen inzicht van het gemeentebestuur.

Ik kan op deze plaats deze zaak niet verder uitwerken. Volstaan zij thans met het constateren, dat het hiervoor opgeroepen beeld in belangrijke mate een – misschien reëel – toekomstbeeld is. Wanneer men zoekt naar een inhoud van een algemene subsidiewet, zullen gedachten als deze dunkt mij moeten worden overwogen.

[87] Aanhangsel IIe Kamer 1960–1961, blz. 2065.
[88] Artikel 20. Zie ook artikel 21.
[89] Blz.107.

Ook het hoger toezicht, dat onafhankelijk van de wens van een voor subsidie gegadigde kan functioneren, kan in dit verband ter sprake worden gebracht. Ik wil hier volstaan met een zeer globale vergelijking met de strekking van het administratief beroep. De terughoudendheid, die ten aanzien van het uitoefenen van het toezicht door theoretici gaarne en terecht vrij algemeen wordt bepleit, doch die in de praktijk niet steeds met evenveel enthousiasme in acht wordt genomen, zal, evenzeer als bij het administratief beroep, gestoeld moeten zijn op respect voor de beleidsvrijheid der lagere instanties. Inbreuken op die beleidsvrijheid zijn wederom slechts aanvaardbaar voorzover hogere belangen daartoe nopen. Als b.v. een gemeentebestuur in zijn beleidsvrijheid tot een bepaalde subsidiëring besluit, zal het hoger toezicht daar slechts tegen in mogen gaan als het dat kan motiveren met een beroep op belangen van hogere orde, waarvan de bewaking niet slechts aan het gemeentebestuur is toevertrouwd. Wat voor belangen dit kunnen zijn, is duidelijk gesteld in het Rapport der Commissie Algemene bepalingen van administratief recht.[90] In het kort komt het weer hierop neer, dat de hogere beleidsinstantie bij het uitoefenen van het hoger toezicht niet het redelijke eigen beleid der lagere instantie mag desavoueren.

Van deze gedachte moet trouwens überhaupt het overheidsbestuur van hoog tot laag doortrokken zijn. Men bewijst noch de lagere overheden noch de gegadigde een dienst wanneer de lagere beleidsvrijheid niet op de juiste wijze wordt ontzien. De z.g. koppelsubsidies bieden van dit laatste een voorbeeld. Daarbij wordt dikwijls de financiële medewerking van de ene overheid zonder meer afhankelijk gesteld van de financiële medewerking van een andere overheid. Men zie b.v. artikel 26 van de Rijkssubsidievoorwaarden 1921 voor openbare leeszalen en bibliotheken.[91] Als inderdaad de hogere overheid meent, dat de lagere overheid tot een bepaald beleid moet kunnen worden aangezet, moet daarvoor de zelfbestuursconstructie worden gebezigd. De thans gevolgde werkwijze brengt de gemeentebesturen in een scheve positie.

Ik heb voor de voorbereiding van dit praeadvies bij de provinciale besturen geïnformeerd naar hun standpunt ten aanzien van dergelijke koppel-subsidies, en daarbij is mij gebleken, dat de meningen van die besturen nogal genuanceerd zijn. Al neigen zij wel tot een afwijzend standpunt, toch achten zij in bepaalde gevallen (b.v. bij subsidiëring in verband met monumentenzorg[92]) de koppeling kennelijk niet steeds verwerpelijk. Zij zijn vooral beducht voor ongerechtvaardigd automatisme. De provinciale besturen zijn intussen over dit punt in

[90] Voor de goedkeuring blz. 30 e.v. en voor de vernietiging blz. 68 e.v.; vgl. ook K.B. 12-VII-1958, O.B. III.5.1 nr. 17483 (subsidie roeivereniging Velsen).
[91] O.B. XVIII.12, nr. 16538.
[92] Vgl. b.v. O.B. XVIII.13, nr. 19743.

overleg getreden met de centrale overheid. Hopelijk zullen de resultaten daarvan t.z.t. worden bekend gemaakt.

Als men nu aan deze koppeling de gedachte zou verbinden, dat de gegadigde een recht heeft op subsidie van de andere overheid, indien de ene koppelende overheid in die zin voorwaardelijk tot subsidiëring besluit, zou althans de gegadigde niet slecht af zijn. Zover gaat men echter natuurlijk niet en daarom is de koppelsubsidie ook onbevredigend uit een oogpunt van rechtsbescherming. Het enige immers wat men die gegadigde werkelijk aanbiedt is de scheve positie van de overheid, die een dwangpositie is zonder dat de gegadigde kan dwingen.

Natuurlijk kan een particulier die zich door een overheidsinstantie niet goed behandeld acht ook steun zoeken bij het vertegenwoordigende college dat in politieke zin verantwoording van het beleid kan eisen. Deze verantwoording beperkt zich uiteraard niet tot het rechtmatigheidsaspect, maar heeft evenzeer betrekking op het beleidsaspect. In de praktijk moet men hiervan voor incidentele gevallen zoals bekend niet te veel verwachten. Deze vorm van toetsing zal bovendien, naarmate het aantal gevallen toeneemt, onvermijdelijk minder betekenis hebben.

Tot slot nog een enkele opmerking over andere methodes tot verbetering van de rechtsvinding bij het subsidiebeleid, waarbij ik met name denk aan het proces der besluitvorming. De behoefte aan rechtsbescherming achteraf zal verminderen naarmate vooraf waarborgen ter verzekering van de belangen van de gegadigde in dat proces zijn verwerkt. Hiertoe kan b.v. dienen het stellen van de eis, dat de gegadigde op een adequate wijze gehoord wordt of dat de organisaties van gegadigden ingeschakeld worden bij de voorbereiding van een concreet subsidiebeleid; verder het geven van voldoende openbaarheid aan dat beleid. De provinciale besturen van Groningen, Overijssel en Noord-Holland hebben wat dit laatste aangaat in speciale nota's hun subsidiebeleid verduidelijkt. Mij is voorts bekend, dat ook het gemeentebestuur van Tilburg een dergelijke nota heeft opgesteld. Zulke activiteiten lijken mij nuttig omdat zij de gegadigden beter inzicht in- en begrip voor het gevolgde subsidiebeleid bijbrengen. Men moet echter voor het geven van ruimere bekendheid aan dergelijke nota's niet terugschrikken.

Het zou bepaald nuttig zijn, indien, mede in verder voortbouwen op het materiaal dat *Donner* en *Samkalden* in hun pre-adviezen en de debaters in hun opmerkingen hebben verschaft, ook nadere onderzoekingen zouden worden verricht enerzijds naar wat te dezen reeds wordt toegepast, en anderzijds naar hetgeen in dit opzicht nog kan worden bereikt. Interessant vergelijkingsmateriaal biedt hier bijv het veel

meer omvattende, doch door zijn taal in ons land helaas weinig toegankelijke rapport van een Noorse commissie, van 13 maart 1958, geheten „Instilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning".[93]

[93] De titel van het rapport van de Noorse commissie kan enigszins vrij worden vertaald door: Voorstel van de commissie tot het geven van een uiteenzetting over de vraag welke vormen meer zekerheid bij het openbaar bestuur kunnen bieden.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III, V, IX, XIV, XVI, XVIII:
Verslagen van de algemene vergaderingen op resp. 19 Maart 1940 (0.55), 19 April 1941 (0.55), 25 Sept. 1943 (0.90), 13 Juni 1947 (1.25), 28 Mei 1948 (0.95) en 13 Mei 1949 (1.25)

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de algem. vergadering op 29 Maart 1946 *f* 1,50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen . . . . . „ 0,50

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949 . . . . . „ 1,—

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950 . . . . . „ 2,90

XXI Verhoogde rechtsbescherming
Verslag van de algemene vergadering, 19 October 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie De Monchy . . „ 1,50

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algemene vergadering op 18 Mei 1951 . . . . „ 1,90

XXIV Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur.
Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr. I. Samkalden en Prof. Mr. G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952 „ 2,90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L. R. J. Ridder van Rappard voor de algemene vergadering op 29 Mei 1953 . . . . . „ 1.90

XXVII Samenwerking van Overheid en particulieren.
Verslag van de Algemene Vergadering op 29 Mei 1953 . . . . „ 1,90

XXX Politiedwang.
Verslag van de algemene vergadering op 21 mei 1954 . . . „ 1,90

XXXII Bestuursrecht en bestuurskunde.
Verslag van de algemene vergadering op 20 mei 1958 . . . „ 1,50

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de algemene vergadering op 27 November 1953 „ 1,95

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algemene vergadering van 18 mei 1956 . *f* 3,—

XXXV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Verslag van de algemene vergadering op 18 mei 1956 . . . . „ 1,90

XXXVI De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algemene vergadering op 31 mei 1957 „ 3,—

XXXVII De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Verslag van de algemene vergadering op 31 mei 1957 . . . „ 1,50

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algemene vergadering op 16 mei 1958 . . . „ 3,50

XXXIX De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Verslag van de algemene vergadering op 16 mei 1958 . „ 1,90

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algemene vergadering op 8 mei 1959 „ 1,90

XLI Het goedkeuringsrecht.
Verslag van de algemene vergadering op 8 mei 1959 „ 1,90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de algemene vergadering op 30 sept. 1960 „ 1,90

XLIII Idem,
Verslag van de algemene vergadering op 30 sept. 1960 „ 1,90

Wetgevingstechniek

Rapport van een commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht 1948 . . . . . „ 3,50

Algemene bepalingen van Administratief Recht

Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van Administratief Recht
Tweede bijgewerkte druk van Geschrift XXVIII en XXXIII . . . . . Leden *f* 4,50 Niet-leden „ 5,50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON, N.V.
HAARLEM