

# Het beperkte inzicht in kosten en profijt bij de overheid

*Inzicht in de kosten en kostenbesef komen bij vele onderdelen van de Rijksdienst nog nauwelijks voor. Daardoor is het ook moeilijk of zelfs onmogelijk om een verband te leggen met de inkomsten. Het profijt-beginsel is daarom in veel gevallen nog een academisch begrip.*

In haar onlangs uitgebrachte *Verslag 1992* rapporteert de Algemene Rekenkamer over een onderzoek naar prijzen die het Rijk in rekening brengt aan derden buiten de Rijksdienst (dienstonderdelen die ressorteren onder ministeries)<sup>1</sup>.

Centraal in het onderzoek stond de vraag in hoeverre de ministeries inzicht hebben in de activiteiten die zij voor derden verrichten, in de ontvangsten die daaruit voortkomen en in de kosten die met dergelijke activiteiten zijn gemoeid. Met behulp van de economische coderingen in de rijksbegroting werden ontvangsten getraceerd die het gevolg waren van door het Rijk geleverde individuele tegenprestaties aan derden. Dit leverde een inventarisatie op van 299 activiteiten waarvoor een prijs werd gevraagd. In het onderzoek werden 155 van deze activiteiten nader geanalyseerd. De Rekenkamer hanteerde daarbij zes uitgangspunten betreffende kostendekkendheid, inzicht in de opbouw van de prijzen, wettelijke grondslagen, kostprijsberekening, tijdverantwoording en vermeerdering van inkomsten, welke uitgangspunten zij afleidde uit interne regelgeving van het Rijk.

In dit artikel worden drie punten uit dat onderzoek nader belicht, te weten:

- kostenbesef in de Rijksdienst;
- toepassing van het profijtbeginsel;
- potentiële ontvangsten uit ambtelijke retributies en overheidsprijzen.

Om te beginnen echter eerst een korte uitweiding over een onderwerp waar men in de discussie over bedrijfsmatig werken van de Rijksdienst niet om heen kan: het gebrek aan inzicht dat in de Rijksdienst bestaat in prestaties en produktiviteit. Bedrijfs-

matiger werken betekent immers niet alleen dat er inzicht in de kosten moet bestaan, maar ook dat de kosten gerelateerd moeten kunnen worden aan de geleverde prestaties.

## Prestaties en produktiviteit

Eind 1987 verscheen bij het Ministerie van Financiën de *Handleiding indicatoren overbeidsbandelen*<sup>2</sup>. Deze handleiding beoogt de aanwending en het beheer van de middelen bij de Rijksdienst te verbeteren door toepassing van volumegegevens over activiteiten, prestaties, effecten en 'input'. De handleiding verscheen vrijwel tegelijkertijd met een rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin geconstateerd werd dat het met de goed bedoelde en sinds 1976 in de Comptabiliteitswet voorgeschreven prestatiebegrotingen slecht was gesteld<sup>3</sup>. De prestatiebegroting bleek noch bij de begrotingsvoorbereiding, noch voor het interne management een rol van betekenis te spelen. Als oorzaken gaf de Rekenkamer onder meer aan dat:

- volstaan werd met indicatoren die veelal 'input'-gegevens (uitgaven) betroffen;
- er binnen de Rijksdienst een terughoudende opstelling was om prestatiegegevens te verstrekken, uit vrees voor politieke consequenties (bezuinigingen);
- in de administratie van de Rijksdienst geen kosten in bedrijfseconomische zin worden geregistreerd, maar louter kasuitgaven, die niet toegerekend worden aan producten.

De *Handleiding indicatoren overbeidsbandelen* straalt de ambitie uit om prestatiegegevens alsnog een pro-

minente rol te laten spelen in het functioneren van de Rijksdienst. Drie jaar later komt de Rekenkamer in haar *Verslag 1990* echter tot de conclusie dat de evaluatie van beleid bij het Rijk nog steeds ernstig te kort schiet. Ook De Groot en Goudriaan constateren terzelfder tijd dat het gebruik van produktiviteitsanalyses bij het beleid en beheer in de publieke sector nog in de kinderschoenen staat. Gegevens over produktiviteit en effecten van beleid bleken van wisselende kwaliteit en in hoge mate onvolledig te zijn<sup>4</sup>.

Al met al blijkt het meten van prestaties en produktiviteit bij de Rijksdienst in de praktijk op grote problemen te stuiten. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door de weerbarstigheid van de materie. Sommige prestaties laten zich moeilijk kwantificeren (hoeveel beleid heeft u vandaag gemaakt?). Voor een deel komt het ook door een gebrek aan ervaring en door 'koudwatervrees'. Uit vrees dat prestatie-indicatoren niet verfijnd genoeg zullen zijn om de werkelijkheid in al haar facetten te vangen, ziet men liever van het gebruik af.

## Ontbrekend kostenbesef

De Groot en Goudriaan menen dat het bepaling van de 'inputs' op aanzienlijk minder problemen stuit dan het meten van de produktie<sup>5</sup>. In het IOO-rapport *Zicht op doelmatigheid* heet het: "Inzicht in kosten behoeft in principe geen probleem te zijn, prestaties zijn een stuk lastiger te meten"<sup>6</sup>. De eerdergenoemde *Handleiding indicatoren overbeidsbandelen* bevat, naast aandacht voor indicatoren van activiteiten, prestaties en effecten, ook behartenswaardige passages over kosten. Het belang van

1. Algemene Rekenkamer, *Verslag 1992*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 065, nrs. 1-2, deel 3.

2. Ministerie van Financiën, *Handleiding indicatoren overbeidsbandelen*, kenmerk 487-5030, 1987.

3. Algemene Rekenkamer, *Prestatiebegroting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 432, nrs. 1-2.

4. H. de Groot en R. Goudriaan, *De produktiviteit van de overheid*, Academic Service, Schoonhoven, 1991, blz. 117.

5. Idem, blz. 32.

6. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), *Zicht op doelmatigheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 144, nr. 5, blz. 7.

kostenbesef wordt benadrukt, los van de vraag of kosten worden doorberekend of niet. "Het gaat om kosten als een tool of management".

Wanneer inzicht in kosten in principe geen probleem hoeft te zijn – en het belang van dit inzicht wordt binnen de Rijksdienst uitdrukkelijk onderkend – dan is de verwachting gerechtvaardigd dat inzicht in de kosten bij het Rijk in ruime mate aanwezig zal zijn. In het IOO-onderzoek waren de bevindingen echter teleurstellend. Slechts bij drie van de dertig onderzochte regelingen waren de uitvoeringskosten direct voorhanden, terwijl ze bij twaalf andere speciaal voor het onderzoek moesten (en konden) worden geschat<sup>7</sup>. De Groot en Goudriaan constateerden dat, voor zover er bruikbaar basismateriaal over prestaties of activiteiten beschikbaar was, deze gegevens meestal niet met de bijbehorende kosten in verband werden gebracht<sup>8</sup>. Dergelijke uitkomsten roepen de vraag op wat de Rijksdienst met de *Handleiding indicatoren overheidsbehandelen* gedaan heeft.

De onderzoeken van de Rekenkamer naar de prestatiebegroting en naar beleidsevaluatie werden onlangs gevolgd door een onderzoek naar het inzicht dat bij de Rijksdienst bestaat in de 'input'-zijde. Als aangrijpingspunt werd genomen het in interne regelgeving vastgelegde uitgangspunt dat de tarieven (ambtelijke retributies en overheidsprizen) die het Rijk in rekening brengt voor aan derden geleverde goederen en diensten de kosten daarvan moeten dekken. Kostendekking veronderstelt kostenbesef. Dit besef kan gebaseerd zijn op een toereikende administratie of op een benadering van de kosten met behulp van normbedragen.

Ondanks de lange historie van het streven om de relatie tussen kosten en prestaties zichtbaar te maken<sup>9</sup>, bleek het inzicht in de kosten van aan derden geleverde goederen en diensten bij de Rijksdienst gering. Voor 54% van de 155 onderzochte activiteiten (met een totaal aan ontvangsten van f 1,9 mrd.) werden geen toereikende instrumenten gebruikt om de kosten vast te stellen. Voor zover wel een toereikend instrumentarium werd gebruikt, bestond dat slechts voor 4% van de onderzochte activiteiten uit een administratie waaruit alle kosten waren te bepalen. In de overige gevallen (42%) werd gebruik gemaakt van normbedragen. Deze wer-

den bij voorbeeld geput uit de door het Ministerie van Financiën uitgegeven *Handleiding bij de bepaling van tarieven voor verrichte werkzaamheden en verleende diensten*, in de wandelgangen de 'CAD-handleiding' genoemd<sup>10</sup>.

Dat maar weinig van de beschikbare administraties zich lenen om de kosten vast te stellen, viel te verwachten. Het Rijk werkt nu eenmaal met het verplichtingen/kasstelsel, waarin niet de kosten en opbrengsten maar betalingen en ontvangsten centraal staan. Bij de minister van VROM leidde dit tot het hardnekkige misverstand dat voor het inzicht in kosten een extra-comptabele bedrijfsmatige administratie nodig zou zijn. Dat leek hem (terecht) weinig doelmatig wanneer de kosten niet doorberekend worden. Zuinigjes wijst de Rekenkamer de minister er vervolgens op dat er andere geschikte instrumenten zijn waarmee met relatief weinig moeite het gewenste inzicht te verkrijgen is.

Een administratie die inzicht in de kosten geeft, mag men daarentegen wel verwachten bij dienstonderdelen waarvoor plannen tot verzelfstandiging bestaan. Van de 22 dienstonderdelen die in belangrijke mate werkzaamheden voor derden verrichten en waarvoor dergelijke plannen bestaan, bleek echter alleen het KNMI over zo'n administratie te beschikken. In het verslag van de Rekenkamer treft men op verscheidene plaatsen de opmerking aan dat het bepalen van kosten relatief eenvoudig te realiseren moet zijn. De verwachting dat inzicht in de kosten in ruime mate voorhanden zou zijn, is echter niet uitgekomen. Hoewel relatief eenvoudig te realiseren, is het kostenbesef in de Rijksdienst ook wat betreft de getarifeerde activiteiten voor derden, gering. Deze bevindingen brengen ons tot een wat sombere conclusie.

Wil de Rijksdienst, zoals herhaaldelijk aangekondigd, bedrijfsmatiger gaan werken om een grotere doelmatigheid te bereiken, dan zal er nog het nodige moeten gebeuren. Grote inspanningen zijn nodig op het gebied van het meten van prestaties en effecten<sup>11</sup>. De dienstonderdelen zouden er echter goed aan doen tegelijkertijd een andere uitdaging aan te nemen: het verwerven van inzicht in de kosten. Zonder inzicht in de kosten immers geen koppeling van prestaties aan kosten, en dus geen zinnige volume-informatie en kengetallen

in de begroting. Een goede start zou gevonden kunnen worden in het systematisch toepassen van normbedragen (bij voorbeeld uit de CAD-handleiding), en in het registreren van de tijd die medewerkers aan verschillende werkzaamheden besteden. Dat laatste gebeurde voor nog geen 30% van de activiteiten in het onderzoek van de Rekenkamer.

## Toepasbaarheid profijtbeginsel

Het berekenen van kostendekkende prijzen voor goederen en diensten, kan worden beschouwd als een concrete invulling van het profijtbeginsel. Daarbij moet men voor lief nemen dat in de praktijk van de Rijksdienst marginale en gemiddelde ('integrale') kosten op soms niet geheel navolgbare wijze door elkaar blijken te worden gebruikt. Voorts nemen wij, in tegenstelling tot wat Haselbekke stelt, als uitgangspunt dat verplichte afname van een goed het toepassen van het profijtbeginsel niet in de weg hoeft te staan<sup>12</sup>. Verder sluiten we ons aan bij degenen die menen dat overwegingen van inkomensherverdeling niet in het profijtbeginsel thuishoren. Uniforme, niet naar inkomen of draagkracht gedifferentieerde prijzen zondigen in deze opvatting niet tegen het beginsel<sup>13</sup>.

Volgens de interne regelgeving van het Rijk mogen de ministeries naar

7. Idem, blz. 26.

8. De Groot en Goudriaan, op. cit., blz. 117.

9. *Memorie van Toelichting bij de Comptabiliteitswet 1976*, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 037, nr. 3, artikel 4, lid 4.

10. Ministerie van Financiën, *Handleiding bij de bepaling van tarieven voor verrichte werkzaamheden en verleende diensten*, 1990, kenmerk CAD 90/340.

11. Zie onder meer Heroverwegingsgroep Beheersregels, *Verder bouwen aan beheer*, Ministerie van Financiën, 1991; Ministerie van Financiën, *Nota uitwerking rapport verder bouwen aan beheer*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 144, nr. 6; *Miljoenennota 1992*, hoofdstuk 5; *Miljoenennota 1993*, blz. 81, 86-87.

12. A.G.J. Haselbekke, *Profijtbeginsel en politieke besluitvorming*, Stenfert Kroese, Leiden, 1987, blz. 99; P.B. Boorsma, *Het (moderne) profijtbeginsel*, *Openbare Uitgaven*, 1992, nr. 6.

13. *Heroverweging profijtgedachte en privatisering*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 8, blz. 10; R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, New York, 1989, blz. 219.

boven of naar beneden afwijken van de 100% kostendekkendheid, mits dat gemotiveerd gebeurt. Internalisering van externe effecten bij voorbeeld zou tot uitdrukking kunnen komen in een verschil tussen prijs en kosten; de Rekenkamer kwam dat argument echter nooit tegen. Wel werden paternalistische motieven genoemd (zoals de wens om de financiële drempel laag te houden, zodat zoveel mogelijk burgers van de dienst gebruik kunnen maken), voor 27% van de (bekende) afwijkingen van kostendekking. Prijzen die de kosten (vrijwel) precies dekken, blijken in het onderzoek van de Rekenkamer nauwelijks voor te komen (10%). Voor 13% van de activiteiten werd meer dan 100% van de kosten in rekening gebracht. Hierdoor bevatten deze prijzen een belastingelement, dat niet in de berekening van de collectieve-lastendruk wordt meegenomen. Voor 37% van de activiteiten werd een prijs berekend die minder dan 100% kostendekkend was. Hier is dus sprake van een (vaak niet beargumenteerd) subsidie-element. Voor de resterende 40% was bij de dienstonderdelen niets bekend over de mate waarin de kosten goed gemaakt werden, zelfs niet of de prijzen meer of minder dan kostendekkend waren. Ook wat dit aspect van het onderzoek betreft, moet dus geconstateerd worden dat er nog veel werk aan de winkel is.

De Rekenkamer beveelt dan ook aan dat de ministeries in het vervolg verantwoording afleggen over getarifeerde en niet getarifeerde activiteiten voor derden, over de gehanteerde prijzen, over de mate waarin kosten gedekt worden (inclusief informatie over welke kosten als uitgangspunt zijn genomen), en over de overwegingen om geen of niet-kostendekkende tarieven in rekening te brengen. Al voor publikatie van het *Verslag 1992* heeft het Ministerie van Financiën de rijksbegrotingsvoorschriften in deze zin aangescherpt, echter zonder de verplichting melding te maken van de aard van de in aanmerking genomen kosten (integraal of marginaal). In de begrotingen voor 1994 zullen we, als alles goed gaat, de gewenste informatie dus kunnen aantreffen.

### Potentiële ontvangsten

Het zou mooi geweest zijn als het onderzoek van de Rekenkamer indica-

ties had opgeleverd over de potentiële ontvangsten, wanneer voor alle activiteiten voor derden kostendekkende prijzen in rekening zouden worden gebracht. Om twee redenen was dat echter niet mogelijk. In de eerste plaats bleek dat de huidige mate van kostendekkendheid slechts voor 25% van de activiteiten in een percentage kon worden uitgedrukt. Voor de rest was er slechts zeer globaal of helemaal niets over dekking van de kosten bekend. Zelfs speculatie is op grond van deze gegevens dus niet mogelijk.

In de tweede plaats zijn de in het *Verslag 1992* vermelde gegevens over niet getarifeerde activiteiten verre van volledig. De in het onderzoek betrokken dienstonderdelen noemden zelf 62 niet getarifeerde activiteiten, op een totaal van 299 wel getarifeerde. Van slechts 13% van deze activiteiten was het zonder meer duidelijk waarom deze niet getarifeerd waren (er was sprake van prohibitieve inningskosten of niet-tarifiering was wettelijk vastgelegd). Niet onderzocht is of daarmee bij deze dienstonderdelen alle niet getarifeerde activiteiten voor derden aan de oppervlakte zijn gekomen. Bovendien zijn dienstonderdelen die in 1991 geen ontvangsten uit ambtelijke retributies of overheidsprijzen hadden, niet in het onderzoek opgenomen. Evenmin zijn alle dienstonderdelen onderzocht die hun ontvangsten boekten op 'diverse/overige ontvangsten'-artikelen in de begroting. Men kan vermoeden dat hier nog een - aanzienlijk? - potentieel verborgen is gebleven.

### Aanbevelingen

De aangescherpte rijksbegrotingsvoorschriften voorzien met ingang van de begroting 1994 in een verantwoording over het tarievenbeleid van de ministeries. Onduidelijk is of dit ook betekent dat de niet getarifeerde activiteiten voor derden verantwoord zullen worden. Pas dan immers kan een begin gemaakt worden met het in kaart brengen van het potentieel aan ontvangsten uit activiteiten voor derden. Daarbij zou het ons inziens echter aanbeveling verdienen om de lijst van getarifeerde en niet-getarifeerde activiteiten allereerst te onderwerpen aan de vraag of deze activiteiten noodzakelijkerwijs als publieke voorziening moeten worden

geleverd. Zo niet, dan ligt private voorziening voor de hand. Zo ja, dan zou men zich vervolgens moeten afvragen of zij ook publiek geproduceerd moeten worden. Zo niet, dan ligt een vorm van verzelfstandiging voor de hand, waarbij men (kenbaar gemaakte) beleidsmatige overwegingen om af te wijken van marktprijzen zou kunnen vertalen in (prijs-)subsidies of maximumprijzen. Deze aanbeveling moet gezien worden in het licht van de constatering van de Rekenkamer dat driekwart van de onderzochte activiteiten zich in principe leent voor uitvoering door de private sector, omdat ze niet gerekend (kunnen) worden tot de activiteiten die het Rijk verricht 'in zijn functie als zodanig'. Deze bevinding past in de constatering van Rose dat in Groot-Brittannië tegenwoordig meer dan driekwart van de overheidsbestedingen bestemd is voor de voorziening van individuele goederen<sup>14</sup>. Van der Hoek heeft deze uitspraak in dezelfde bewoordingen uitgebreid tot West-Europa<sup>15</sup>. Er kunnen goede redenen zijn om individuele en gemengde goederen publiek te voorzien, en wellicht zelfs publiek te produceren. Om dat te kunnen beoordelen, zouden deze redenen echter om te beginnen op een toegankelijke wijze geopenbaard moeten worden door degene die ze heeft bedacht.

De verantwoording die de ministeries voortaan in hun begrotingen zullen geven, stelt regering en Staten-Generaal naar wij hopen straks in staat om kritische vragen te stellen bij het gevoerde tarievenbeleid en de daarvoor gehanteerde argumenten.

**S.E. de Bic**

**P.J. Rozendal**

De auteurs zijn werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Het onderzoeksteam bestond uit E.A.W. Boxman, P.H. de Haaij, J.M. Allers, J.M. Berkenbosch, A.M. de Groot en M. Santhagens. Met dank aan F.G. van Herwaarden voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

14. R. Rose, *Charging for public services, Public Administration*, jg. 68, 1990, blz. 299.

15. M.P. van der Hoek, *Lagere overheden in Europa en de profijtgedachte, Financieel Overheidsmanagement*, 1992, nr. 3, blz. 78.