



## De vraag bepaalt het budget?

Trefwoorden: kostprijzen, budgettering, vraagsturing.

### **1 Samenvatting.**

In opdrachtgever-opdrachtnemer relaties in de publieke sector wordt geworsteld met kostprijzen en budgetten. Het lijkt erop dat bij het denken over kostprijzen vooral aandacht uitgaat naar aanbod en maximale budgetten. In dit artikel wordt voorgesteld om de analyse om te draaien. Vanuit het perspectief van de vraag en bekostigingsbronnen kan scherper worden beredeneerd of een eenmaal vastgestelde begroting ook echt leidend moet zijn.

### **2 Inleiding.**

In de academische literatuur zijn aanwijzingen te vinden dat New Public Management (NPM) veel minder succesvol is dan ooit werd beoogd. Een van de meer zichtbare verklaringen daarvoor raakt opdrachtverlening en kostprijzen. In dit artikel zal aan de hand van een analyse van vraag en aanbod van dienstverlening in de publieke sector worden gekeken op welke manier de sturing van budgetten beter kan aansluiten bij de karakteristieken van die dienstverlening.

### **3 Begrotingsvaststelling.**

In een klassieke begrotingsopzet is sprake van toewijzing van een politiek bepaalde arbitraire hoeveelheid middelen. Er is sprake van arbitraire middelen omdat het uitgangspunt niet méér is dan de bereidheid van politici om een bepaalde hoeveelheid middelen beschikbaar te stellen. In veel gevallen ontbreekt een doelstelling in termen van te bereiken effecten. De klassieke begrotingsstrategie is op een aantal terreinen vervangen door kostprijs gerelateerde oplossingen, hetzij in de vorm van prijzen per eenheid output (denk aan de standaardprijs voor een paspoort), hetzij in de vorm van prijzen per tijdseenheid voor dienstverlening (uurtarieven, bekostiging per leerling). In de rijksbegroting is dat heel duidelijk zichtbaar bij begrotingen van agentschappen waar bijvoorbeeld de kostprijs per dag detentie wordt gebruikt als doelmatigheidsindicator.



Dat er nuances mogelijk zijn op het vaststellen van begrotingen en bekostiging is niet nieuw. Auteurs als Lapsley (1994) en Mol (1997) lieten zien dat er nuances zijn in de financiële resultaatverantwoordelijkheid voor publieke sector managers. Wilson (1989) en ook Mol (1988; 1989) stonden aan de basis van het begrip budgettypologie waarbij onderscheid bestaat tussen min of meer vaste budgetten met beperkte sturing zoals bijvoorbeeld voor de aanstelling van een projectmanager. Daarnaast zijn er min of meer flexibele budgetten zoals bijvoorbeeld grootschalige subsidiebeschikkingen waarbij output of outcome-indicatoren mede bepalend zijn voor resultaatbeoordeling. Deze benaderingen hebben vooral betekenis vanuit een aanbodperspectief van de dienstverlening omdat ze gekoppeld blijven aan de vaststelling van de begroting door het parlement. Het uitgangspunt van toegestane begrotingsmaxima blijft leidend, maar vraag naar en bekostiging van diensten worden zo genegeerd.

#### ***4 Vraag naar overheidsdiensten.***

Het rijk, maar ook gemeenten vervullen een veelheid van activiteiten die in hoofdlijnen in drie blokken uit elkaar te trekken zijn. In de eerste plaats zijn er investeringen in activa te onderscheiden die gericht zijn op het realiseren van een maatschappelijk effect. Denk aan het aanleggen van een weg of park. In de tweede plaats zijn er inkomensoverdrachten gericht op personen of instellingen die aan bepaalde criteria voldoen. En ten slotte zijn er de middelen die nodig zijn om de bedrijfsvoering van de organisatie mogelijk te maken, of het nu gaat om het leveren van een concrete dienst, een inkomensoverdracht of het tot stand komen van de eerdergenoemde investering. Het is vooral de categorie middelen voor de bedrijfsvoering die relevant is voor de periodieke bijsturing van processen en dat is vooral afhankelijk van de vraag naar de met die processen geleverde diensten. Bijsturen op inkomensoverdrachten kan alleen door de polisvoorwaarden – bijvoorbeeld door de duur van een WW-uitkering – te veranderen. Bijsturen op investeringsprojecten is vooral een kwestie van projectmanagement gegeven de vergoeding die vooraf is vastgesteld. Tegenvallers in het project zelf leiden tot onvrijwillige extra budgetten voor meerwerk of juist stopzetten van een project. Vandaar dat hierna de aandacht ligt op de budgetten die verband houden met de bedrijfsvoering.

In de marktsector is er een directe relatie tussen een geleverde dienst en de prijs die de burger betaalt. De burger is opdrachtgever, bekostiger en eindgebruiker van de dienst. De



dienstverlening van een overheidsinstelling kent lang niet altijd een directe koppeling tussen dienstverlening en bekostiging.

Kenmerk van een dienst in het publieke domein is dat er altijd een politieke opdrachtgever is aan te wijzen die het pakket van eisen voor de dienstverlening bepaalt. Voor de burger geldt dat er soms keuzevrijheid is om als gebruiker een beroep op overheidsdienstverlening te doen, maar in veel gevallen is die keuzevrijheid er niet. Daarom staat het vraagstuk van democratische legitimatie van de door de publieke sector aangeboden dienstverlening centraal.

Wanneer we gedetailleerder naar het perspectief van de gebruiker van dienstverlening van een overheidsinstelling kijken, zijn er drie groepen gebruikers te onderscheiden. In de eerste plaats de individuele burger die een dienst krijgt geleverd zoals huishoudelijke hulp. In de tweede plaats de samenleving als geheel die via de overheidsinstelling een dienst beschikbaar krijgt, bijvoorbeeld in de vorm van toezicht. In de derde plaats gebruikt een overheidsinstelling diverse hulpmiddelen om productie tot stand te brengen zoals bijvoorbeeld huisvesting en ICT.

Met de discussies over kerntaken is de organisatie van het beheer van hulpmiddelen als ICT op afstand gezet en ontstaat een interne vraag-aanbod relatie. Dit komt tot uitdrukking in de opkomst van shared serviceorganisaties en samenwerkingsverbanden die diensten aan andere overheidsinstellingen leveren zodat de afnemer zijn eigen productieproces kan realiseren. Voorbeelden hiervan zijn op lokaal niveau gezamenlijke belastingkantoren en op nationaal niveau instellingen voor schoonmaak (de Rijks schoonmakers), ICT-diensten of voor de personeelsadministratie. In het vervolg wordt deze laatste categorie aangeduid als 'interne dienstverlening'.

Als de individuele burger het voortouw neemt voor het leveren van een dienst is een analogie met vraagsturing te maken. De burger neemt initiatief, de overheid reageert daarop door een proces in gang te zetten waarbij wordt getoetst of de burger recht heeft op de dienst. Voor diensten aan de samenleving en de interne dienstverlening binnen de overheid is veel meer sprake van aanbodsturing. De maatschappij wil bijvoorbeeld dat er politiediensten zijn en het is aan de politiek om te bepalen hoeveel geld er beschikbaar komt voor 'blauw op straat'.

## **5 Bekostiging.**

Vervolgens is aan de orde hoe de dienstverlening wordt bekostigd. Traditionele bekostiging vindt plaats vanuit de algemene belastingheffing bij alle belastingplichtigen. Mede onder invloed van New Public Management is het principe van 'de gebruiker betaalt' ontstaan. Als individuen



voor publieke dienstverlening betalen dan verloopt dat via heffingen of prijzen. In principe kunnen twee vormen van individuele bekostiging worden onderscheiden. De ene variant is de meer 'aanbod-georiënteerde' bekostiging voor diensten waar individuen geen keuze hebben bij het afnemen van diensten. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld rioolheffing die kostendekkend moet zijn maar niet vraag gestuurd is. De andere variant is meer 'vraag-georiënteerde' bekostiging waar het individu minimaal enige keuzevrijheid heeft. Denk bijvoorbeeld aan een rijbewijs maar ook een aanvraag voor een uitkering. Daarmee zijn er in hoofdlijnen drie bekostigingsvormen te identificeren: de traditionele algemene belastingheffing, de geormerkte 'aanbod-georiënteerde' bekostiging en de 'vraag-georiënteerde' bekostiging die lijkt op prijzen in de markt. Bij de vraag gestuurde bekostiging bestaat dan nog onderscheid tussen de burger die zelf betaalt of dat de rekening voor de dienstverlening bij de samenleving ligt zoals bij het verstrekken van uitkeringen het geval is. De feitelijke opdrachtgever en bekostiger is in het laatste geval dan de verantwoordelijk minister/wethouder; de burger doet alleen een beroep op een bestaande faciliteit. In tabel 1 is de relatie tussen gebruiker en bekostiger schematisch weergegeven.

**Tabel 1: Gebruiker en bekostiger van dienstverlening in het publieke domein**

		Opdrachtgever	Bekostiger	Voorbeeld
Gebruiker	Intern	Minister/Wethouder	Belasting	Kantoor
	Samenleving	Minister/Wethouder	Belasting	Milieuwetgeving
		Minister/Wethouder	Collectieve heffing	Toezicht AFM
	Individu	Minister/Wethouder	Belasting	Zorgtoeslag
		Minister/Wethouder	Collectieve heffing	AOW-uitkering
		Burger	Individuele prijs	Toelating geneesmiddel

## ***6 Betekenis van bekostiging voor het budgetrecht.***

Vanuit het perspectief van het budgetrecht is het onderscheid tussen 'aanbod-georiënteerde' en 'vraag-georiënteerde' bekostiging relevant. Bij 'aanbod-georiënteerde' bekostiging ontbreekt het marktmechanisme geheel. Dat betekent dus ook dat de bekostiging feitelijk alleen maar kan



worden afgeleid van een maximale begroting. De 'prijs' is dan niet meer dan de resultante van een totaal beschikbaar gesteld budget en heeft daarmee het karakter van een omslagstelsel. Met andere woorden bij 'aanbod-georiënteerde' bekostiging ligt het budget vast en dient de uitvoerende organisatie te sturen op de beschikbaar gestelde middelen.

Voor 'vraag-georiënteerde' bekostiging ligt dat genuanceerder. Ook hier geldt dat bij het opstellen van de begroting een prijs wordt afgeleid op basis van voor de productie benodigde middelen. Die prijs wordt vastgesteld en dient als basis voor de bekostiging. Maar als de totale bekostiging plaatsvindt vanuit de algemene middelen, zoals bij het verstrekken van uitkeringen, dan is ook in een 'vraag-georiënteerde' bekostiging feitelijk het budgetplafond bepalend. Uiteindelijk is de betaling die dan plaatsvindt onderdeel van het totale uitgavenplafond van Rijk of gemeente. Het bekostigingsvraagstuk van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (zie elders in dit blad) is daar een voorbeeld van. Pas wanneer bekostiging echt rechtstreeks van de burger komt – en de Rijks-/ Gemeentebegroting zoals bij een rijbewijs niet wordt belast – ontstaat een andere situatie. In dat geval stellen politici in een 'vraag-georiënteerde' context het tarief voor de individuele dienstverlening vast. Hier bestaat de relatie tussen prijs en individuele geleverde dienst, wel. Het wezenlijke verschil met de 'aanbod-georiënteerde' benadering is dat de begroting nu niet meer vast hoeft te liggen. Als de vraag naar dienstverlening afwijkt van het begrote niveau, dan beweegt de norm voor de begroting mee en is er geen noodzaak een uitgavenplafond voor de begroting vast te stellen. Het democratisch toezicht via het budgetrecht vindt plaats door de hoogte van de tarieven vast te stellen.

In Mol's budgettypologie worden twee variabelen, een kostenstandaard en een prestatienorm, gebruikt om te beoordelen of een budget kan meebewegen met het volume van dienstverlening. Wanneer we nu de vraag-dimensie loslaten op de budgettypologie, dan komt met name bij het outputbudget veel scherper aan het licht waar budgetten mee kunnen bewegen met de productie zonder dat een besluit voor aanpassing van de begroting nodig is. Bij vraag gestuurde individuele productie is een koppeling tussen prijs en prestatie concreet aanwezig. Tegelijkertijd geldt dat waar de burger direct voor de dienst betaalt er geen sprake is van beslag op begrotingsmiddelen. Bij individuele productie die voor interne doeleinden wordt gebruikt, bijvoorbeeld een ICT-werkplek, of bij individuele productie die uit begrotingsmiddelen wordt betaald ontstaat bij hogere productie wel een extra beslag op begrotingsmiddelen en is autorisatie van een aanvullend budget nodig.



## **7 Gevolgen voor planning en control.**

Het vraagstuk van kostprijzen voor dienstverlening speelt vooral daar waar in de publieke sector wordt gewerkt met opdrachtgever-opdrachtnemer relaties. De opdrachtgever is de traditionele overheidsorganisatie en de opdrachtnemer is de (intern) verzelfstandigde dienst. Met de benadering van vraagsturing betrekken we nu de koppeling tussen eindgebruiker en bekostiger in de analyse. Dat leidt tot de conclusie dat alleen wanneer de burger zowel eindgebruiker als bekostiger van de dienstverlening is, het budgetrecht kan worden beperkt tot het vaststellen van het te hanteren tarief. In alle andere gevallen is het totale niveau van de begroting leidend, ook wanneer er een direct verband tussen output en kostprijs kan worden gelegd zoals bij een subsidiebeschikking. Dat geldt ook bij interne dienstverlening zoals ICT waar hooguit sprake is van halffabricaten waarbij de beschikbare middelen voor dienstverlening uit de algemene middelen komen. Dat wil zeggen dat het beschikbare budget leidend is; de opdrachtgever is niet bereid om meer te betalen. Bij niet-individualiseerbare diensten aan de samenleving als geheel (bijvoorbeeld defensie of toezicht) is de opdrachtgever eveneens de politiek verantwoordelijke die een budget beschikbaar stelt. Dat budget is dan gemaximeerd maar kan via een 'aanbod-georiënteerde' heffing worden doorberekend. Voorbeelden daarvan zijn in het toezicht te vinden waar bijvoorbeeld banken de kosten van het toezicht dragen. Als de burger wel een individuele dienst (een re-integratietraject) ontvangt maar bekostiging via de minister/wethouder loopt, geldt dat niet de kostprijs maar de toegestane budgetten leidend zijn. Echte individuele dienstverlening, bekostigd door de burger bestaat alleen wanneer de minister/wethouder niet méér kan doen dan de randvoorwaarden voor de dienstverlening vaststellen zonder enige mogelijkheid tot bijsturing op de hoeveelheid dienstverlening. In die gevallen heeft kostprijsberekening als grondslag voor de bekostiging toegevoegde waarde. Dit geldt bijvoorbeeld bij de toelatingsprocedure voor geneesmiddelen.

In de besturingsfilosofie van NPM en ook bij veel verzelfstandigingen wordt vaak een rechtstreekse koppeling tussen budgetten en prestaties gesuggereerd. Wanneer met de bril van vraag en aanbod van publieke dienstverlening naar de bekostiging van publieke dienstverlening wordt gekeken kan de conclusie niet anders zijn dan dat in de meeste gevallen die één op één koppeling niet kan bestaan en dat klassieke budgettering leidend moet zijn. Uit een eigen inventarisatie van de taken van Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en Agentschappen over 2014 (analoog aan: de Kruijf, 2011, p. 257-262) op nationaal niveau blijkt dat van de 38



agentschappen er 2 hooguit 3 zijn te identificeren waar echte individuele dienstverlening en bekostiging van materieel belang is. Bij de ZBO's gaat het om 4 clusters van instellingen van de in totaal 37 clusters van ZBO's met een omzet boven € 10 mln. Alle overige agentschappen en ZBO's kwalificeren hooguit in termen van collectieve dienstverlening met 'aanbod-georiënteerde' bekostiging. In het lokaal bestuur zijn de voorbeelden wellicht nog schaarser, hooguit enkele diensten van burgerzaken, in de energievoorziening en het openbaar vervoer voldoen aan de eis van directe bekostiging door de burger bij een concrete prestatie. Voor de waterschappen geldt dat wel aan de bekostigings-eis is voldaan, maar niet aan de eis van de individuele prestatie. Er is bij een waterschap feitelijk sprake van een 'aanbod-georiënteerde' heffing

## **8 Geen kostprijzen meer?**

Betekent dit nu dat het berekenen van kostprijzen maar moet worden losgelaten? Het antwoord op die vraag is niet zondermeer ja. Het berekenen van een kostprijs voor één beschikking heeft zin omdat het bijdraagt aan het nadenken over efficiëntie. Ook blijft er een element van onvoorspelbaarheid in de vraag naar dienstverlening zitten omdat vooraf nooit precies bekend is hoeveel mensen bijvoorbeeld bijstand aanvragen. Ook kan inzicht in de kostprijs bijdragen aan een discussie over aanpassingen in regelgeving en de daarbij behorende afweging van de kosten en de baten van de aanpassing in die regelgeving.

Bij interne dienstverlening en aanbod-georiënteerde dienstverlening is autorisatie van maximaal toegestane middelen vanwege het begrotingsbeslag leidend. Het jaarlijks voeren van onderhandelingen over de hoogte van kostprijzen heeft dan weinig toegevoegde waarde. Bij hoge productieaantallen zal het effect op de kostprijs relatief beperkt zijn en is een goede inschatting van het verwachte productievolume relevanter. Bij kleine productieaantallen is de procedure omslachtig wanneer men weet dat uiteindelijk het maximale uitgavenniveau leidend is. Uiteraard betekent dit niet dat het periodiek onderhandelen over kostprijzen overbodig is omdat dan kan worden getoetst of de gehanteerde werkwijzen kosten efficiënt zijn.

Wat wel zinloos lijkt te zijn is het jaarlijks herrekenen van uurtarieven. Als dienstverlening uiteindelijk is gebudgetteerd, dan is via de begroting de totale capaciteit van de opdrachtnemer in termen van beschikbare formatie ook af te leiden. Sturing op productieve uren, desnoods beperkt gedifferentieerd naar deskundigheidsniveau, is dan een voldoende middel om de netto beschikbare capaciteit van de opdrachtnemer inzichtelijk te maken. De opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen dan op basis van de benodigde 'vaste' capaciteit inzichtelijk maken



hoeveel restcapaciteit bestaat voor tussentijdse opdrachten en waar nodig ook prioriteiten stellen.

## 9 Conclusie.

New Public Management heeft geleid tot meer aandacht voor de bedrijfsvoering in het openbaar bestuur. Of NPM echt succesvol is geweest is twijfelachtig. Eén van de elementen die in de verzakelijkte relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers onderbelicht is gebleven is die van de vraag naar en bekostiging van publieke dienstverlening. Waar sprake is van dienstverlening die een collectief karakter of het karakter van interne leveringen heeft, volgt uiteindelijk begroting gestuurde bekostiging. Het budget blijft dan leidend, welke bedrijfsvoeringstechniek er ook op wordt toegepast. Pas wanneer echt sprake is van individuele dienstverlening aan de burger die ook door de burger zelf wordt betaald, komen bedrijfsvoeringstechnieken goed tot zijn recht en kunnen begrotingsbeslissingen naar de achtergrond worden gedrongen. Analyse van vraag naar dienstverlening kan zo een bijdrage leveren aan de vereenvoudiging van sturingsprocessen in het publieke domein. De gereedschapskist van NPM kan daarmee ook meer gericht worden ingezet.

### Literatuur

- de Kruijf, J. A. M. (2011). *Autonomy and control of public bodies*. Enschede: University of Twente.
- Lapsley, I. (1994). 'Responsibility accounting revived? Market reforms and budgetary control in health care', *Management accounting research*, 5 (3-4) 337-352.
- Mol, N.P. (1988) *De allocatiefunctie van de overheidsbegroting*. Enschede: Universiteit Twente.
- Mol, N. (1989) Contract-Based Management Control in Government Organizations. *International Review of Administrative Sciences*. 55 (3): 365-379.
- Mol, N.P. (1997). *Operationele budgettering. Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*. Alphen aan den Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. New York: Basic books