

# Bestuurslasten van specifieke uitkeringen

Een inventariserend onderzoek

Peter Wilms  
Michiel van den Hauten  
Krista Visscher

Onderzoek in opdracht van de ministeries van BZK en Financiën

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan **Public Economics** bv (APE)

Den Haag, april 2004

Bestuurslasten van specifieke uitkeringen  
Peter Wilms, Michiel van den Hauten en Krista Visscher

**Ape** rapport nr. 172

© 2004 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: [www.ape.nl](http://www.ape.nl)

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

# INHOUD

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	3
I.    Onderzoeksopzet	3
II.   Resultaten	4
III.  Conclusies en aanbevelingen	8
1  INLEIDING	11
1.1  Aanleiding en achtergronden	11
1.2  Probleemstelling en onderzoeksopzet op hoofdlijnen	11
1.3  Opbouw van het rapport	14
2  VERKENNING VAN DE CONTEXT	15
2.1  Inleiding	15
2.2  Doorlichting van specifieke uitkeringen	17
2.3  Vergelijkbare verantwoordingsonderzoeken	18
3  DE GEVOLGDE ONDERZOEKSSTRATEGIE	21
3.1  Inleiding	21
3.2  De operationalisering van bestuurslasten	21
3.3  De selectie van specifieke uitkeringen	24
3.4  Het onderzoek naar bestuurslasten op decentraal niveau	28
3.5  Het onderzoek naar bestuurslasten op rijksniveau	29
3.6  Samenvattend	30
4  BESTUURSLASTEN OP DECENTRAAL NIVEAU	31
4.1  Inleiding	31
4.2  Accountantskosten	32
4.3  De hoogte van bestuurslasten	33
4.4  Onvermijdelijke bestuurslasten	36
4.5  Samenvattend	37
5  BESTUURSLASTEN OP CENTRAAL NIVEAU	39
5.1  Inleiding	39
5.2  Goede praktijken	39
5.3  De hoogte van bestuurslasten	40
5.4  Samenvattend	43
BIJLAGE I    VRAGENLIJSTEN ENQUÊTES GEMEENTEN	49
Kenmerken specifieke uitkering	49
Gegevens respondent:	49

Toelichting	50
Gemeentelijk uitgaven in het kader van de specifieke uitkering	51
Financiële verantwoording	51
Beleidsinformatie	52
Accountantskosten en overige kosten	52
Lokale verantwoording	54
Overige vragen	55
Ten slotte hebben we nog algemene vragen en willen wij u de gelegenheid stellen opmerkingen te maken of vragen te stellen.	55
Opmerkingen of vragen	56
BIJLAGE II   BEREKENING BESTUURSLASTEN	57

# SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## I. Onderzoeksopzet

### *Aanleiding van het onderzoek*

In het kader van het actieprogramma *Andere Overheid* streeft de rijksoverheid naar modernisering van de financiële verhouding met lagere overheden. Daartoe is onder andere de stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen ingesteld. Voor deze stuurgroep heeft APE onderzoek verricht naar de bestuurslasten van specifieke uitkeringen. Het betreft een verkennend onderzoek, waarbij niet alleen is gekeken naar de hoogte van de bestuurslasten, maar ook naar de wijze waarop bestuurslasten kunnen worden geoperationaliseerd en gemeten.

### *Probleemstelling*

In het onderzoek zijn twee onderzoeksvragen beantwoord:

1. Op welke wijze kan een representatief inzicht in de omvang van de bestuurslasten van specifieke uitkeringen worden verkregen?
2. Welke omvang hebben de bestuurslasten?

### *Definitie van bestuurslasten*

Bestuurslasten van specifieke uitkeringen zijn kosten die samenhangen met informatieverplichtingen in het kader van financiële en beleidsmatige verantwoording, zoals die neerslaan bij decentrale overheden en het rijk.

Bestuurslasten voor centrale en decentrale overheden uiten zich in verschillende kosten:

- a. accountantskosten
- b. interne personeelskosten
- c. externe personeelskosten bij uitvoeringsorganisaties.

In het laatste geval gaat het om verantwoordingskosten die uitvoeringsorganisatie maken ten behoeve van de betrokken overheden. Als deze organisatie tevens om andere beleidsinformatie wordt gevraagd, bijvoorbeeld voor monitors of evaluaties, is sprake van aanvullende administratieve lasten, die buiten de definitie van bestuurslasten vallen. Ook de administratieve lasten voor decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties die ge-

paard gaan met het "ex ante" beoordelen van projecten vallen buiten de definitie van bestuurslasten.

In dit onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar de accountantskosten en naar de interne personeelskosten.

#### *Gebruikte onderzoeksmethode*

Aan het onderzoek hebben negen gemeenten, twee provincies en twee kaderwetgebieden meegewerkt. Via een enquête en telefonische interviews is hen gevraagd naar een schatting van de bestuurslasten van in totaal tien specifieke uitkeringen. Bij de keuze van de specifieke uitkeringen is rekening gehouden met een spreiding over de bekostigingstypes, de departementen, budgettaire omvang en juridische grondslag. Het merendeel van de geselecteerde uitkeringen kent een zwaar verantwoordingsregime. Bij een aantal gemeenten is de accountantsdienst verzocht informatie te leveren over het aandeel van specifieke uitkeringen in de totale accountantskosten.

De ministeries die verantwoordelijk zijn voor de geselecteerde specifieke uitkeringen is gevraagd een inschatting te geven van de bestuurslasten aan rijkszijde. Voorts hebben twee ministeries een voorbeeld gegeven van specifieke uitkeringen waarvan de verantwoordingslasten bij rijk en decentrale overheden aanmerkelijk zijn verlaagd door een andere inrichting (bundeling tot een brede doeluitkering, overheveling naar het gemeentefonds e.d.).

## **II. Resultaten**

#### *Bestuurslasten decentraal op basis van interne personeelskosten*

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de bestuurslasten voor decentrale overheden op basis van interne personeelskosten ten opzichte van het uitgekeerde bedrag. Deze lasten bedragen gemiddeld € 9 per € 1.000 specifieke uitkering. De variatie per specifieke uitkering is echter groot. Ook zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten waarneembaar.

Tabel 1 Bestuurslasten gemiddeld per gemeente/ provincie (kolom 1), per € 1.000 budget specifieke uitkering (kolom 2) en als percentage van het budget specifieke uitkering (kolom3), decentraal

	(1)	(2)	(3)
Specifieke uitkering	€	€	%
Gebundelde doeluitkering plus (GDU)	3.840	2,83	0,28
Breedtesport	5.263	24,26	2,43
ID banen	47.930	3,27	0,33
Inburgering nieuwkomers	11.177	13,04	1,30
Educatie	6.386	2,90	0,29
WSW	11.244	0,32	0,03
Gemiddeld	12.937	8,76	0,88

Bron: APE

*Bestuurslasten centraal op basis van interne personeelskosten*

De volgende tabel geeft een overzicht van de bestuurslasten voor het rijk op basis van interne personeelskosten ten opzichte van het uitgekeerde bedrag. De schattingen variëren van € 0,20 tot € 2,80 per € 1.000 specifieke uitkering.

Tabel 2 Bestuurslasten totaal (kolom 1), per € 1.000 budget specifieke uitkering (kolom 2) en als percentage van het budget specifieke uitkering (kolom 3), centraal

	(1)	(2)	(3)
Specifieke uitkering	€	€	%
ID banen	333.000	0,34	0,03
WSW	360.810	0,18	0,02
Breedtesport	38.400	2,78	0,28
Inburgering nieuwkomers	104.160	0,60	0,06
Sanering verkeerslawaaai	43.200	2,02	0,20

Bron: APE

De bestuurslasten op centraal niveau liggen (beduidend) lager dan op decentraal niveau. De bestuurslasten van de regeling breedtesport zijn zowel

op centraal niveau als op decentraal niveau het hoogst, maar bedragen op centraal niveau een fractie van de lasten op decentraal niveau. Een zelfde constatering kan worden gedaan bij de ID-banen. Bij de overige regelingen zijn de verschillen minder pregnant.

*Totale bestuurslasten op basis van interne personeelskosten*

Tabel 3 geeft een overzicht van de totale bestuurskosten op basis van interne personeelskosten voor het rijk en decentrale overheden. De eerste kolom geeft deze bestuurslasten in absolute cijfers, de tweede kolom als bedrag per duizend euro uitgekeerd bedrag.

Tabel 3 Totale bestuurslasten centraal en decentraal (kolom 1) en bestuurslasten per € 1.000 budget specifieke uitkering

Specifieke uitkering	(1)	(2)
	€	€
ID banen	3.575.537	3,6
WSW	991.833	0,5
Breedtesport	373.014	27,0
Inburgering nieuwkomers	2.355.914	13,6

Bron: APE

*Bestuurslasten decentraal op basis van accountantskosten*

Voor de onderzochte specifieke uitkeringen variëren de accountantskosten per € 1000 specifieke uitkering grotendeels tussen de € 0,50 en € 2,00.

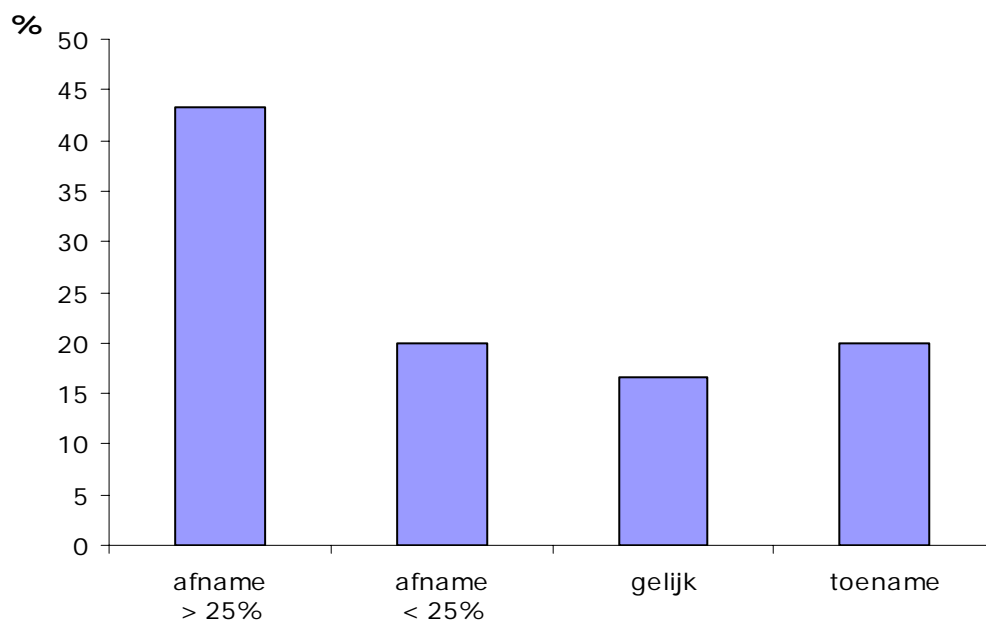
De accountantskosten samenhangend met de bijzondere verantwoordingen voor specifieke uitkeringen geven de laatste jaren een forse groei zien. Tussen 1999 en 2003 zijn de kosten van bijzondere verantwoordingen in Amsterdam en Utrecht gestegen met bijna 80%. De kosten bedragen thans bijna 40 % van de totale controlekosten. Bij de derde onderzochte gemeente, Voorburg-Leidschendam, ligt dit percentage nog iets hoger.

*Decentrale verantwoording*

Een deel van de door het rijk gevraagde informatie kan ook worden benut voor verantwoording aan de gemeenteraad of provinciale staten. Om inzicht te krijgen in de omvang van dit deel van de bestuurslasten is gevraagd naar de mogelijke gevolgen van financiering via het gemeente- of provinciefonds (zie figuur 1).



Figuur 1 Gevolgen voor verantwoordingslasten als de specifieke uitkering wordt overgeheveld naar het gemeentefonds



Bron: APE

De meerderheid van de respondenten verwacht dat de bestuurslasten zullen afnemen:

- Decentrale overheden vragen minder gedetailleerde informatie
- Indien de verantwoording op centraal niveau vervalt, kan het aparte overleg en de aparte administratie vervallen.
- Met één verantwoordingscircuit is de informatievraag eenduidig en is er geen sprake meer van verschil meer in definities.
- Een deel van de gevraagde beleidsinformatie heeft weinig waarde voor decentrale overheden en zal niet meer worden verzameld.

Een aantal respondenten geeft aan dat tegenover de afname van de informatievraag van rijkszijde, een (lichte) toename zal staan van de informatiebehoefte op decentraal niveau. Een minderheid van de respondenten verwacht dat de bestuurslasten zelfs zullen toenemen. Zij noemen daarvoor de volgende redenen:

- Decentrale overheden zullen zelf beleid met de bijbehorende verantwoordingsregels ontwikkelen
- Interne verantwoording vergt meer specifieke informatie.
- De schaalvoordelen van gemeenten die samenwerken vervallen.

### *Best-practices*

Per 1 januari 2004 is opgehoogde Gebundelde Doeluitkering (GDU) gevormd. Als gevolg van minder bemoeienis van het rijk is het aantal fte's bij het hoofdkantoor en de regionale directies van Rijkswaterstaat met 30 verminderd. Dit is gepaard gegaan met een overheveling van €3,5 mln van V&W naar de provincies en kaderwetgebieden.

Een ander voorbeeld betreft de Wet Werk en Bijstand per 1 januari 2004. De sterke vereenvoudiging, deregulering en decentralisatie op het terrein van de bijstandswet, het gemeentelijk activeringsbeleid en het instrumentarium van de gesubsidieerde arbeid heeft op centraal niveau geleid tot een totale besparing van 128 à 178 fte's overeenkomend met een financiële besparing (incl. materiële component) van € 10 à € 15 mln.

## **III. Conclusies en aanbevelingen**

### *De hoogte van bestuurslasten van specifieke uitkeringen*

Het onderzoek geeft inzicht in de accountantskosten en interne personeelskosten van financiële en beleidsmatige verantwoording voor specifieke uitkeringen. De omvang van deze kosten ten opzichte van het uitgekeerde bedrag lijken relatief beperkt.

Een kanttekening bij deze conclusie is dat de gemeten kosten slechts een partieel beeld geven van de totale bestuurslasten. Verantwoordingskosten die neerslaan bij uitvoeringsorganisaties en andere administratieve lasten van specifieke uitkeringen dan verantwoordingskosten zijn niet gemeten.

Een tweede kanttekening is dat alleen de kosten van verantwoording zijn gemeten, terwijl de "gepercipieerde bestuurslast" ook afhankelijk is van bijv. de mate waarin informatie dubbel moet worden geleverd, informatie moet worden gegeven die niet strikt tot de bestuurslasten wordt gerekend, en de mate waarin de informatie van de decentrale overheden door het rijk ook daadwerkelijk wordt benut.

### *Centrale versus decentrale verantwoording*

De verantwoordingsinformatie (financiële en beleidsmatige) die van rijkswege aan decentrale overheden wordt gevraagd wordt door deze decentrale overheden niet gebruikt voor hun eigen verantwoordingscyclus. Er is dus sprake van verschillende verantwoordingstromen.

De veelgehoorde stelling aan rijkszijde dat de informatie die het rijk vraagt van de decentrale overheden toch ook voor deze overheden van nut moet zijn is wordt niet de feiten gestaafd. Overheveling van specifieke uitkerin-

gen naar gemeente- of provinciefonds leidt naar verwachting tot een geringere administratieve last voor de decentrale overheden.

Niet uitgesloten moet worden dat in sommige gevallen de verantwoordingslasten aan decentrale kant kunnen toenemen, maar daar staat tegenover dat bestuurslasten op rijksniveau in ieder geval fors kunnen dalen (zie de goede praktijkvoorbeelden).

#### *Het meten van bestuurslasten*

De verkenning van de omvang van bestuurslasten aan de hand van een partiële inventarisatie van de verantwoordingskosten van een aantal specifieke uitkeringen kan niet anders dan tot globale, voorlopige indicaties leiden. Door meer specifieke uitkeringen in het onderzoek te betrekken kan de representativiteit worden vergroot. Door per specifieke uitkering de interne personeelskosten te splitsen naar verschillende handelingen (bijvoorbeeld verzamelen, verwerken en rapporteren) en door de bestuurslasten die neerslaan bij uitvoeringsorganisaties, te betrekken in het onderzoek kan een integraal beeld van de bestuurslasten worden geschetst. Een bruikbare onderzoeksmethode hiervoor is een meervoudige casestudie waarin bij een aantal gemeente de bestuurslasten van een groot aantal specifieke uitkeringen worden geïnventariseerd. Daarbij kunnen zowel de werkelijke kosten als de gepercipieerde bestuurslasten worden geïnventariseerd.



# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding en achtergronden

In het actieprogramma *Andere Overheid* schetst het kabinet de contouren van een modernisering van de relatie tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten. Het kabinet streeft onder andere naar een sanering van specifieke uitkeringen. Een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen moet de beleidsvrijheid van decentrale overheden vergroten en de bureaucratie verminderen.

De kosten van bureaucratie manifesteren zich onder andere in bestuurslasten. Bestuurslasten bestaan uit de kosten van financiële en beleidsmatige verantwoording aan het rijk door decentrale overheid. Door de bestuurlijke en daaruit voortvloeiende financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten te vereenvoudigen en te verhelderen kunnen de kosten van bureaucratie worden verminderd. Eén van de wegen om dat te bereiken is het doorlichten van specifieke uitkeringen om de mogelijkheden voor overheveling naar het provincie- of gemeentefonds of bundeling in brede doeluitkeringen te bezien.

Eén van de activiteiten in het kader van de doorlichting specifieke uitkeringen is een verkennend onderzoek naar de omvang van bestuurslasten van specifieke uitkeringen. In dit onderzoeksrapport wordt een indicatie gegeven van de bestuurslasten van een aantal specifieke uitkeringen. De onderzoeksresultaten dragen bij aan het beoordelingskader aan de hand waarvan de doorlichting van specifieke uitkeringen zal plaatsvinden.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksopzet op hoofdlijnen

### *Onderzoeksvragen*

De hoge bureaucratiekosten worden veelvuldig genoemd als een negatief aspect van specifieke uitkeringen<sup>1</sup>. Toch is het inzicht in de omvang en ontwikkeling van bureaucratiekosten van specifieke uitkeringen zeer be-

---

<sup>1</sup> Zie bijv. Raad voor de Gemeentefinanciën, "Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?", Den Haag, 1981. Dit rapport vormde de aanzet tot voor de sanering van specifieke uitkeringen.

perkt. Integraal onderzoek naar de omvang van bestuurslasten heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden<sup>2</sup>. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met een onduidelijke afbakening van het begrip “bestuurslasten” en – in het verlengde hiervan- met de lastige meetbaarheid daarvan<sup>3</sup>. Alvorens bestuurslasten in kaart te kunnen brengen, zal daarom eerst de operationalisering van het begrip en de meetmethode moeten worden uitgewerkt. Vervolgens worden in dit verkennende onderzoek voor enkele zorgvuldig geselecteerde specifieke uitkeringen de bestuurslasten geïnventariseerd. De ervaringen daarmee worden teruggekoppeld naar de bevindingen over operationalisering en meetmethode.

De hiervoor geformuleerde ambitie leidt tot twee onderzoeksvragen:

- *Op welke wijze kan een representatief inzicht in de omvang van de bestuurslasten van specifieke uitkeringen worden verkregen?*
- *Welke omvang hebben de bestuurslasten?*

In het vervolg van deze paragraaf gaan wij kort in op de definitie van bestuurslasten en de onderzoeksaanpak. Beide worden uitgebreid besproken in hoofdstuk 3, waarin de eerste onderzoeksvraag zal worden beantwoord. We sluiten deze paragraaf af met een overzicht van de geselecteerde regelingen.

#### *Definitie*

Bij de definitie van bestuurslasten sluiten wij zo veel mogelijk aan bij de vergelijkbare definitie van administratieve lasten (IPAL, *Meten is weten*, december 2003).<sup>4</sup> Dat betekent dat de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen centraal staan. In dit onderzoek beperken we bestuurs-

---

<sup>2</sup> Een uitzondering moet worden gemaakt voor het rapport “Heroverweging financiële verhouding rijk/ lagere overheden” (Den Haag, juni 1982) waarin met veel slagen om de arm wordt becijferd dat de bureaucratiekosten van specifieke uitkeringen in 1981 360 mln. gulden bedroegen (rijk: 144 mln gulden; decentrale overheden: 216 mln. gulden), hetgeen neerkomt op 11,13 gulden per 1000 gulden uitkering. In dit rapport worden tot de bureaucratiekosten gerekend de kosten van de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsondersteuning van de verschillende specifieke uitkeringen.

<sup>3</sup> Wat betreft onderzoek naar administratieve lasten voor bedrijven heeft zich lange tijd een vergelijkbare situatie voorgedaan. Daarom heeft de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten in december 2003 een handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven ontwikkeld.

<sup>4</sup> De IPAL-definitie voor administratieve lasten in het bedrijfsleven luidt: Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. In een onderzoek naar regeldruk voor OCW-instellingen door Ecorys-NEI (februari 2004) wordt eveneens aangesloten bij de IPAL-benadering.

lasten echter niet tot kosten voor de 'ontvangende' partij. Wanneer decentrale overheden (of bij administratieve lasten bedrijven) informatie moeten leveren aan het rijk, mag worden verondersteld dat ook aan rijkszijde kosten optreden, bijvoorbeeld voor het ontvangen en controleren van informatie.

Aan de andere kant is de definitie in dit onderzoek beperkter dan bij IPAL omdat alleen die informatieverplichtingen worden meegenomen die betrekking hebben op de beleidsmatige en financiële verantwoording.

We hanteren de volgende (aangepaste) definitie:

*Bestuurslasten van specifieke uitkeringen zijn kosten die samenhangen met informatieverplichtingen in het kader van financiële en beleidsmatige verantwoording, zoals die neerslaan bij decentrale overheden en het rijk.*

#### *Bronnen en onderzoeksmethoden*

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen, waarbij per regeling de meest effectieve en efficiënte zoekstrategie is bepaald. In de meeste gevallen bestond de kern van het onderzoek uit een elektronische enquête gevolgd door telefonische interviews. Daarbij is ook gebruik gemaakt van informatie van gemeentelijke accountantsdiensten.

Voorts is in het onderzoek gezocht naar best-practises, dat wil zeggen voorbeelden van specifieke uitkeringen waarvan de administratieve lasten bij rijk en decentrale overheden aanmerkelijk zijn verlaagd door een andere inrichting (bundeling tot een brede doeluitkering, overheveling naar het gemeentefonds e.d.). Beschrijving van deze 'goede praktijken' kan een indicatie geven van de mogelijke vermindering van de administratieve lasten.

In hoofdstuk 3 doen wij verslag van onze ervaringen en overwegingen. Dit resulteert in een conclusie over de eerste onderzoeksvraag.

#### *Geselecteerde specifieke uitkeringen*

In dit onderzoek zijn tien specifieke uitkeringen in beschouwing genomen. Gegeven de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was, is ervoor gekozen een aantal specifieke uitkeringen uit het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003 (OSU) te selecteren. Bij de selectie is rekening gehouden met de zwaarte van de verantwoording, spreiding over beleidsterreinen (departementen) en met variatie wat betreft bekostigingsvorm, wijze van verantwoording en omvang van de regeling (zie verder hoofdstuk 3).

Van de volgende specifieke uitkeringen zijn de bestuurslasten geïnventariseerd:

- Educatie
- WSW (decentraal)
- Gebundelde doeluitkering plus (GDU)
- Monumenten (restauratie)
- Topsportaccommodaties
- Afscherming wegverkeerslawaaï (regeling sanering verkeerslawaaï)
- Verkeersmaatregelen (regeling sanering verkeerslawaaï)
- Inburgering Nieuwkomers (WIN)
- ID banen
- Breedtesportimpuls.

### **1.3 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk twee schetst de context waarin het onderzoek bestuurslasten van specifieke uitkeringen is uitgevoerd. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de eerste onderzoeksvraag: *op welke wijze kan een representatief inzicht in de omvang van de bestuurslasten van specifieke uitkeringen worden verkregen*. Het hoofdstuk bevat een verslag van de werkwijze en veranderingen daarin naar aanleiding van ervaringen gedurende het onderzoek. Hoofdstuk 4 en 5 geven tot slot de omvang van de bestuurslasten van respectievelijk de decentrale overheden en de rijksoverheid.



## 2 VERKENNING VAN DE CONTEXT

### 2.1 Inleiding

#### *Specifieke uitkeringen*

Specifieke uitkeringen vormen sinds jaar en dag de belangrijkste bekostigingsbron van de decentrale overheden. Globaal zo'n veertig procent van de inkomsten van decentrale overheden is thans afkomstig van specifieke uitkeringen.<sup>5</sup> Het aantal specifieke uitkeringen is sinds de jaren tachtig fors gedaald van ruim 500 tot ongeveer 160. Sinds het einde van de jaren negentig stagneert de daling.

De sterke aanwezigheid van specifieke uitkeringen staat op gespannen voet met de voorkeursvolgorde zoals die in de FVW is geformuleerd. De voorkeursvolgorde houdt in dat uit het oogpunt van allocatie, een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid en zo gering mogelijke bureaucratie-lasten de uitgaven van decentrale overheden bij voorkeur bekostigd moeten worden uit eigen inkomsten of algemene uitkeringen. Daarmee wil niet gezegd zijn dat specifieke uitkeringen per definitie geen goede bekostigingsvorm zouden zijn. De voorkeursvolgorde geeft aan dat er bij de rijksoverheid een motiveringsplicht ligt wanneer taken van de lokale overheid niet uit eigen inkomsten of uit de algemene uitkering kunnen worden bekostigd<sup>6</sup>.

Specifieke uitkeringen kunnen echter door hun vormgeving bijdragen aan 'de verrommeling' van de financiële verhoudingen, waardoor de verant-

---

<sup>5</sup> Blijkens het Financieel Overzicht Gemeenten bedroeg de omvang van de specifieke uitkeringen aan gemeenten in 2003 ruim € 15 mld wat overeenkomt met 43 % van de gemeentelijke inkomsten. Het aandeel van de uitkeringen uit het gemeentefonds bedraagt 38 % (ruim € 13 mld). De eigen bijdragen nemen 19 % voor hun rekening (€ 6,8 mld). Bij provincies is de rol van de specifieke uitkeringen iets kleiner. Het aandeel van de specifieke uitkeringen in de provinciale inkomsten ligt onder de veertig procent, maar is nog wel hoger dan het aandeel van de uitkeringen uit het provinciefonds.

<sup>6</sup> De Memorie van Toelichting Financiële-verhoudingswet, Tweede Kamer 24552, nr.3, blz. 67 e.v. geeft aan dat bekostiging door middel van een specifieke uitkering in het bijzonder aangewezen is indien:

- bekostiging uit eigen gemeentelijke middelen niet mogelijk is;
- de uitkering een tijdelijk karakter heeft;
- nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de activiteit;
- voor de kosten geen structuurkenmerk van de gemeenten kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is.

woordelijkheden van rijk en decentrale overheden steeds meer diffuus worden en door elkaar gaan lopen. Die ‘verrommeling’ vloeit wellicht mede voort uit het feit dat in de praktijk soms andere motieven worden aangedragen dan op grond van de wet gerechtvaardigd lijkt. De Rfv stelt dat de specifieke uitkering in de praktijk veelvuldig wordt gehanteerd als een sturingsinstrument waarbij sprake is van een hiërarchische relatie en van een zeker wantrouwen ten opzichte van decentrale overheden die weerspiegeld worden in de rechtmatige eisen van de specifieke uitkering<sup>7</sup>. Het OSU 2003 constateert dat bij sommige specifieke uitkeringen de helderheid in verantwoordelijkheidsverdeling, beleidsvrijheid en prestatievoorwaarden tekortschiet. Als gevolg daarvan is het voor overheden en burgers onduidelijk welke overheidslaag waarvoor verantwoordelijk is en hoe de bekostiging van taken en verantwoordelijkheden is geregeld.

#### *Bestuurlijke benadering*

De discussie over de inrichting van specifieke uitkeringen is niet nieuw. In de afgelopen decennia is met wisselend succes gepoogd de beheerslasten van specifieke uitkeringen te verminderen. Daarbij is duidelijk geworden dat de sleutel voor een betekenisvolle reductie van de administratieve lasten ligt in een bestuurlijke benadering van de specifieke uitkeringen, waarbij de wijze van de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden het aangrijpingspunt is. Een andere, meer technische benadering die zich beperkt tot de vormgeving en de organisatie van de controle en de bestuurlijke inrichting intact laat levert slechts beperkte resultaten op.<sup>8</sup>

De meest recente inspanningen om de specifieke uitkeringen te beheersen zijn afkomstig van de Interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen (Commissie- Schouten) die in de periode 1997 –2001 de specifieke uitkeringen per departement heeft getoetst. Het rapport van de Commissie Schouten heeft het karakter van een “groot-onderhoudsbeurt”, waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministeries en de mede-overheden centraal stond. Een tweede doel van de toetsingsoperatie was het terugdringen van de administratieve lasten, volgens het rapport het grootste probleem van specifieke uitkeringen.

De commissie Schouten doet een groot aantal aanbevelingen, waaronder het vergroten van de transparantie van specifieke uitkeringen (via het standaardiseren van de structuur), het harmoniseren of bundelen van specifieke uitkeringen en het periodiek beoordelen van specifieke uitkeringen (in het kader van VBTB).

---

<sup>7</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, Advies Specifieke uitkeringen, december 2000.

<sup>8</sup> Zie de rapporten van de Commissie- Griffioen (Projectgroep Single Audit, 1995) en de Commissie- Pennekamp (MDW- werkgroep Pennekamp, 1996).

## 2.2 Doorlichting van specifieke uitkeringen

### *Project Andere overheid*

In het actieprogramma *Andere Overheid* (2003) kondigt het kabinet een groot aantal maatregelen aan die moeten leiden tot een modernisering van de overheid. Het streven is onder andere te komen tot een kleinere en eenvoudiger organisatie van de overheid, minder regels en een afnemende overheidsbemoeyenis. Voor de overgebleven kerntaken van de overheid moet de overheid vervolgens haar prestaties opvoeren. Eén van de actielijnen uit *Andere Overheid* is de vernieuwing van de relaties van de rijksoverheid met provincies en gemeenten. Het kabinet wil ook decentraal tot een slagvaardiger overheid komen. Decentrale overheden kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen, maar alleen onder de voorwaarde dat ze de ruimte krijgen voor het leveren van lokaal maatwerk, voor plaatselijke oplossingen van plaatselijke problemen.<sup>9</sup> Dat betekent onder andere dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen helderder moet worden. Dat geldt vooral voor de grote diversiteit aan specifieke uitkeringen. Het kabinet acht de bekostigingswijze via de vrij besteedbare algemene uitkering van het gemeente- of provinciefonds het meest geschikt om de beleidsvrijheid voor decentrale overheden te vergroten. Uit een doorlichting van de specifieke uitkeringen moet blijken of het mogelijk is aan deze visie te voldoen. Indien dat niet het geval is, is bekostiging via een brededoeluitkering of specifieke uitkering het alternatief. In alle gevallen wordt evenwel gestreefd naar een vermindering van de bestuurslasten.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> zie Actieprogramma *Andere Overheid*

<sup>10</sup> In een reactie op het actieprogramma stelt de VNG (februari 2004) dat niet zozeer de bekostigingswijze, maar "de achterliggende veelal dirigistische en detaillistische regelgeving" belemmerend werkt. De oplossing voor de hoge bestuurslasten ligt volgens de VNG primair in het snoeien van achterliggende regelgeving en niet in het overhevelen van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Daarnaast moet de (financiële) verantwoording zodanig worden georganiseerd dat sprake is van "single audit" en "single information". Het IPO (februari 2004) heeft op *Andere Overheid* geageerd middels een eigen actieprogramma. Een van de uitgangspunten voor de verhouding tussen overheden is dat de (financiële) verantwoording naar een hogere overheidslaag zich op hoofdlijnen moet richten.

### *Stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (Commissie Brinkman)*

De eerste stap in de doorlichting van specifieke uitkeringen is het opstellen van een beoordelingskader waaraan het bestaansrecht van een specifiek uitkering wordt getoetst. Hiervoor is een stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen onder leiding van een externe voorzitter ingesteld, de commissie Brinkman. Het beoordelingskader kent drie stappen:

1. Beoordeling van het bestuurlijk arrangement 'achter' de huidige specifieke uitkeringen.
2. Aanpassen van het financieel arrangement.
3. Vereenvoudiging van het informatiearrangement.

De derde stap sluit aan bij de bestuurslasten van de financiële en beleidsmatige verantwoording voor specifieke uitkeringen. Dit onderzoek draagt bij aan het inzicht in de hoogte van deze lasten.

## **2.3 Vergelijkbare verantwoordingsonderzoeken**

Het terugdringen van administratieve lasten staat hoog op de politieke agenda. De meeste aandacht gaat uit naar de administratieve lasten of regeldruk voor het bedrijfsleven. Recentelijk heeft het kabinet een pakket maatregelen geformuleerd dat de administratieve lastendruk voor bedrijven met € 3 mld. moet verminderen. Een tweede pakket maatregelen wordt bij het verschijnen van de Miljoenennota 2005 gepresenteerd. Beide pakketten tezamen moeten leiden tot een vermindering van de administratieve lasten met 25%. De huidige omvang van de administratieve lasten bedraagt € 16,4 mld. Het kabinetsplan schetst een beeld op hoofdlijnen. De verschillende departementen geven een nadere invulling aan het kabinetsplan.

Anderzijds gaat het om administratieve lasten of regeldruk voor semi-publieke organisaties en decentrale overheden. Een voorbeeld van recent onderzoek is het rapport over regeldruk voor OCW-instellingen. Van dit rapport en van het IPAL rapport geven wij in het onderstaande een korte samenvatting. Centraal staan de operationalisering van administratieve lasten respectievelijk regeldruk en de gebruikte methode om deze te meten.

### *"Meten is weten" (administratieve lasten)*

In het rapport *Meten is weten* uit december 2003 heeft de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL) een handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven ontwikkeld.

IPAL definieert administratieve lasten als de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Alleen kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen worden dus tot de administratieve lasten gerekend.<sup>11</sup> Het kan gaan om verplichte informatieverstrekking aan een overheidsinstantie of aan derden.<sup>12</sup> Eventuele baten van informatieverzameling of – verstrekking worden buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor eventuele vrijwillige informatieverzameling indien geen sprake zou zijn van een verplichting.

Voor het meten van administratieve lasten hanteert IPAL de volgende basisstructuur:

- De totale AL (administratieve lasten) van een wet = de som van de kosten per informatieverplichting;
- Kosten per informatieverplichting = som van de kosten per handeling;
- Kosten per handeling =  $P * Q$   
P = (gemiddeld) uurtarief \* aantal bestede uren;  
Q = frequentie handeling per jaar \* aantal organisaties die de handeling moeten verrichten.

#### *Regeldruk voor OCW-instellingen ("OCW ontregelt")*

Het ministerie van OCW wil de regeldruk voor OCW-instellingen verminderen. Daarom heeft zij onderzoek laten doen naar de potentiële, feitelijke en gepercipieerde regeldruk in een aantal OCW-sectoren. Voor de kwantitatieve schatting van de feitelijke regeldruk (uitgedrukt in geld) is aangesloten bij de IPAL-definitie van administratieve lasten: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Daarnaast wordt een ruimere definitie gebruikt, waarin informatieverplichtingen in het kader van subsidieregelingen en andere financieringsvormen zijn meegenomen.

]

---

<sup>11</sup> Niet uit inhoudelijke verplichtingen, zoals regels ten aanzien van het doen of nalaten van handelingen of gedragingen.

<sup>12</sup> Voorbeelden van een informatieplicht aan derden zijn de financiële bijsluiter en de vrachtbrief in het goederenvervoer.



## 3 DE GEVOLGDE ONDERZOEKSSTRATEGIE

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van onze werkwijze en de veranderingen daarin naar aanleiding van ervaringen gedurende het onderzoek. Voordat de hoogte van bestuurslasten kan worden geïnventariseerd, moet worden vastgesteld wat we wel en niet onder het begrip bestuurslasten verstaan. De afbakening van het begrip staat centraal in paragraaf 3.2. Paragraaf 3.3 gaat over de selectie van specifieke uitkeringen waarnaar onderzoek is gedaan. We zijn het onderzoek op decentraal niveau begonnen met een selectie van zeven specifieke uitkeringen. Op grond van de bevindingen is vervolgens een tweede selectie gemaakt van nog eens drie specifieke uitkeringen. Voor elk van deze tien regelingen is onderzoek verricht op rijksniveau. In paragraaf 3.4 en paragraaf 3.5 gaan we in op de gebruikte onderzoeksmethode op decentraal en centraal niveau. Op grond van de eerste resultaten en voortschrijdend inzicht is de onderzoeksmethode gedurende het onderzoek verder verfijnd. We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie (paragraaf 3.6)

### 3.2 De operationalisering van bestuurslasten

*Wat zijn bestuurslasten?*

Bij de definitie van bestuurslasten sluiten we aan bij de definitie van administratieve lasten zoals gebruikt door IPAL:

*Bestuurslasten van specifieke uitkeringen zijn kosten die samenhangen met informatieverplichtingen in het kader van financiële en beleidsmatige verantwoording, zoals die neerslaan bij decentrale overheden en het rijk.*

We lichten de belangrijkste elementen van deze definitie toe:

#### Specifieke uitkeringen

Tot specifieke uitkeringen worden die regelingen gerekend die worden genoemd in het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) 2003. In het OSU

worden alle specifieke uitkeringen opgenomen die voldoen aan de definitie zoals gebruikt in de Financiële-verhoudingswet.

#### Decentrale overheid en het rijk

Op dit punt wijken wij af van de IPAL benadering. Bij administratieve lasten wordt alleen gekeken naar de lasten voor het bedrijfsleven. De mate waarin de overheid te maken heeft met kosten van het verwerken van aangeleverde informatie valt buiten de IPAL-definitie. In navolging van het rapport van de Commissie Schouten (pagina 2) beschouwen wij de kosten voor ministeries als gevolg van verantwoording door lagere overheden aan het rijk wél als component van de bestuurslasten van een specifieke uitkering. Informatie over bestuurslasten van zowel de “verstrekker” als de “ontvanger” leidt tot een beter inzicht in de potentiële voordelen van de doorlichting van specifieke uitkeringen met het oog op een verschuiving naar minder zware vormen van verantwoording.

#### Informatieverplichtingen

Bestuurslasten bestaan uit kosten van verplichte informatieverstrekking. Daarbij kan het gaan om informatie die aan ministeries moet worden geleverd, maar ook om verplichte informatieverstrekking aan derden, met name onafhankelijke uitvoeringsinstellingen.

In navolging van de IPAL benadering van administratieve lasten kunnen de volgende handelingen hiertoe worden gerekend:

1. Het verzamelen van gegevens
2. Het bewerken
3. Het registreren
4. Het bewaren
5. Het ter beschikking stellen (rapporteren) van de informatie.

Deze stappen vormen de kern van elk verantwoordingsproces. Afhankelijk van de specifieke eisen die worden gesteld in een regeling kunnen vervolgens andere (deel)handelingen worden onderscheiden.

Voor wat betreft bestuurslasten aan *rijkszijde* kunnen eveneens meerdere handelingen worden onderscheiden:

1. Het aansturen van decentrale overheid wat betreft de gewenste informatie en de gewenste aanlevering,
2. Het ontvangen en ordenen van verantwoordingsinformatie,
3. Het controleren van de informatie.<sup>13</sup>

Kosten die te maken hebben met de analyse van de informatie en het gebruik van de informatie voor beleidsevaluatie en/of beleidsvoorbereiding rekenen we niet tot de bestuurslasten voor ministeries.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld reviews van accountantsverklaringen



### Verantwoordingsinformatie

Verantwoordingsinformatie bestaat uit financiële en beleidsmatige informatie. Wij definiëren financiële verantwoordingsinformatie als: informatie die nodig is om te bepalen of de uitgaven voor de specifieke uitkeringen rechtmatig zijn verricht. Voor de beleidsmatige verantwoording vraagt het rijk aan lagere overheden beleidsinformatie. Soms wordt de gevraagde beleidsinformatie in de regeling zelf genoemd, soms wordt dat in een later stadium vastgesteld. Als definitie van beleidsinformatie hanteren wij: alle overige informatie waar het rijk om vraagt en die niet nodig is voor de financiële verantwoording.<sup>15</sup>

### Kosten

De kosten van het leveren van verantwoordingsinformatie bestaan voornamelijk uit interne en externe personele kosten. Interne personeelskosten kunnen worden bepaald door de tijd die wordt besteed aan de verantwoording te vermenigvuldigen met de loonkosten (zie ook paragraaf 3.4). Bij externe kosten gaat het in de eerste plaats om accountantskosten.

### *Bruto versus netto bestuurslasten*

In de bovenstaande benadering van bestuurslasten wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat lagere overheden de door het rijk gevraagde informatie ook gebruiken voor andere doeleinden (dan verantwoording). Het maakt dus niet uit of de gemeente of provincie de handelingen die worden gerekend tot de verantwoording gedeeltelijk ook zou verrichten als het rijk daar niet om zou vragen. We noemen dit de “bruto-benadering” van bestuurslasten.

Hoewel de bruto-benadering het voordeel heeft dat bruto-kosten makkelijker meetbaar zijn en dat wordt aangesloten bij zowel het OSU 2003 (pagi-

---

<sup>14</sup> De vraag wat ministeries in de praktijk doen met de gevraagde informatie is natuurlijk wel van belang voor een beoordeling van de bestuurslasten. Als ministeries beleidsinformatie niet of nauwelijks benutten, zijn de bestuurslasten voor lagere overheden onnodig hoog.

<sup>15</sup> De definities van financiële verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie zijn ontleend aan het rapport *Specifieke uitkeringen getoetst* (pagina 2), dat op zijn beurt aansluit bij de commissie Griffioen en de MDW-werkgroep Pennekamp. Het beoordelingskader Doorlichting Specifieke Uitkeringen maakt onderscheid tussen verantwoordingsinformatie (zowel financiële als beleidsmatige informatie) en basisinformatie. Verantwoordingsinformatie hangt samen met de verantwoordelijkheidsverdeling en de bekostiging van de uitkering. Basisinformatie gebruiken departementen enkel en alleen ten behoeve van beleidsontwikkeling. Het staat los van het verantwoordingsproces. Volgens de in dit onderzoek gebruikte definitie vallen echter zowel beleidsmatige verantwoordingsinformatie als basisinformatie onder beleidsinformatie.

na 16) als de afbakening van administratieve lasten door IPAL (het beginsel van "integrale kosten", pagina 16), heeft deze benadering als nadeel dat het een vertekend beeld oplevert van mogelijke besparingen wanneer de specifieke uitkering wordt overgeheveld naar het gemeente- of provinciefonds. Een deel van de bestuurslasten voor decentrale overheden is immers onvermijdelijk, omdat het normale kosten van bedrijfsvoering betreft die samenhangen met de verantwoording naar gemeenteraad, provinciale staten en rijk. Om de "netto-bestuurslasten" van een specifieke uitkering te bepalen moeten deze "onvermijdelijke" bestuurslasten van de bruto-bestuurslasten worden afgetrokken.

### **3.3 De selectie van specifieke uitkeringen**

#### *Gebruikte criteria*

In het OSU 2003 staan ruim 150 specifieke uitkeringen vermeld. Van een beperkt brecht het onderzoek de bestuurslasten in kaart. Om een zo representatief mogelijk inzicht te krijgen in de bestuurslasten van specifieke uitkeringen is gekozen voor variatie op de volgende dimensies:

#### Ontvanger

Blijkens het OSU 2003 is de gemeente in 85 procent van de gevallen de ontvanger. In 8 procent van de gevallen is dat de provincie en in 7 procent kaderwetgebieden.

Bij de selectie is gestreefd naar variatie op ontvanger, met de nadruk op gemeenten.

#### Integraal/ partieel

Integrale regelingen gelden in beginsel voor alle gemeenten en provincies. Bij partiële regelingen komen alleen bepaalde gemeenten en provincies voor de specifieke uitkering in aanmerken.

Bij de selectie zijn alleen integrale regelingen betrokken.

#### Bekostigingswijze

Het OSU onderscheidt 6 typen van bekostiging:

- Lumpsum (15 procent)
- Andere budgetfinanciering (2 procent)
- Percentageregeling (7 procent)

- Exploitatiebijdrage (2 procent)
- Normbijdrage (31 procent)
- Werkelijke kosten (27 procent)

Deze verdeelmethoden vormen een continuüm wat betreft verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en decentrale overheid en de daarbij horende verantwoording. Bij een lumpsum zijn de bevoegdheden van de decentrale overheden het grootst. De grote bestedingsvrijheid zou in beginsel gepaard moeten gaan met een lichte verantwoording.<sup>16</sup> Het andere uiterste van het continuüm is de vergoeding van werkelijke kosten. De bestedingsvrijheid voor decentrale overheden is hier het kleinst en de verantwoording zwaar.

Bij de selectie is gestreefd naar variatie op bekostigingswijze.

#### Zwaarte van financiële verantwoording

Het OSU maakt onderscheid tussen lichte, matige en zware verantwoording:

- Zwaar: specifieke verantwoordingsinformatie en protocollen met rechtmatigheidscondities
- Matig: verantwoording via gemeentelijke rekening plus specifieke accountantsverklaring
- Licht: verantwoordingswijze via gemeentelijke rekening.

Bij de selectie zijn regelingen met een matige of zware verantwoording betrokken.

#### Juridische grondslag

Volgens het OSU draagt 64 procent van de regelingen een permanent karakter, 29 procent een tijdelijk en 7 procent een eenmalig karakter. Een vierde categorie, spoedeisende uitkeringen, komt zelden voor.

Bij de selectie zijn met het oog op beschikbaarheid van gegevens alleen permanente regelingen betrokken.

#### Omvang

Specifieke uitkeringen verschillen sterk qua omvang, gemeten in euro per jaar. Het totaal van de specifieke uitkeringsgelden bedroeg in 2003 onge-

---

<sup>16</sup> In de praktijk is dat echter niet altijd het geval. Uit het OSU 2003 (pagina 18) blijkt dat 26 procent van de specifieke uitkeringen met een lumpsum verdeelmethode desondanks een zware verantwoording kennen, 48 procent een matige en slechts 26 procent een lichte verantwoording.

veer 17,5 miljard euro. De vijftien grootste specifieke uitkeringen nemen ruim 14,5 miljard euro voor hun rekening.

Bij de selectie is gestreefd naar variatie in omvang.

#### Spreiding over departementen

De in het OSU genoemde specifieke uitkeringen vallen onder de verantwoordelijkheid van in totaal tien departementen. Gemeten naar het bedrag dat via specifieke uitkeringen wordt verdeeld, hebben de ministeries van SZW en OCW het grootste aandeel (samen bijna 13 miljard euro). Van de overige ministeries hebben V&W, VWS en VROM hebben eveneens een aanzienlijk aandeel (samen ruim 3,5 miljard euro).

Bij de selectie is gestreefd naar variatie over departementen.

#### *De eerste selectie*

Voor de selectie van de eerste zes specifieke uitkeringen hebben we de volgende stappen doorlopen:

- In het OSU 2003 worden in totaal 152 specifieke uitkeringen beschreven;
- Van deze 152 hebben er 97 een integraal karakter
- Van deze 97 hebben er 63 een permanente grondslag
- Van deze 63 hebben er 6 een lichte verantwoording, 27 een matige verantwoording en 26 een zware verantwoording.

We hebben ons in eerste instantie gericht op de specifieke uitkeringen met een zware verantwoording. Van de 26 specifieke uitkeringen:

- hebben er 18 uitsluitend betrekking op gemeenten, 1 op gemeenten en derden, 4 op gemeenten en provincies, 2 op gemeenten, provincies en kaderwetgebieden en 1 op provincies en kaderwetgebieden
- vallen er 8 onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW, 3 onder OCW, 4 onder VenW, 2 onder VWS, 6 onder VROM, 2 onder LNV en 1 onder justitie.
- kennen er 3 een lumpsum verdeelmethode, 10 een normbijdrage (of een variant daarop<sup>17</sup>) als verdeelmethode, 11 werkelijke kosten (of een variant daarop) als verdeelmethode en 2 een andersoortige verdeelmethode.

---

<sup>17</sup> In het OSU staan sommige specifieke uitkeringen als "anders" gelabeld. Bij nadere beschouwing kunnen die vaak alsnog worden beschouwd als een variant op een van de hoofdvormen van bekostiging.

- zijn er 3 groter dan 1 mld. euro en 15 kleiner dan 100 mln. euro.

Binnen deze groep van 26 hebben we gezocht naar regelingen die betrekking hebben op in ieder geval gemeenten en 1 regeling die betrekking heeft op in ieder geval een provincie. Daarbij moet zo mogelijk sprake zijn van spreiding over departement, variatie in bekostigingswijze en variatie naar omvang.

De uitkomst van de selectie op grond van deze overwegingen is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3.1 Eerste selectie specifieke uitkeringen

Specifieke uitkering	Departement	Doelgroep	Bekostigingswijze	Omvang (x1.000)
Educatie	OCW	Gemeenten	Normuitkering	€ 227.514
WSW decentraal	SZW	Gemeenten	Normbedragen	€ 2.033.988
Gebundelde doel-uitkering plus	V&W	Provincies en kaderwetgebieden	Lumpsum	€ 484.000
Topsport-accommodaties	VWS	Gemeenten en derden	Werkelijke kosten	€ 9.000
Monumenten (restauratie)	OCW	Gemeenten en provincies	Werkelijke kosten	€ 72.323
Afscherming wegverkeerslawaaï	VROM	Gemeenten	Normuitkering	€ 25.003
Verkeersmaatregelen	VROM	Gemeenten	Normuitkering	€ 1.294

Bron: APE

#### *De aanvullende selectie*

Op grond van de resultaten over deze regelingen is besloten extra specifieke uitkeringen te selecteren. De eerste reden hiervoor is dat de respons op de regelingen Topsportaccommodaties, Monumenten, Wegverkeerslawaaï en Verkeersmaatregelen tegenviel. De bevroagde gemeenten (zie paragraaf 3.4) hadden te weinig beroep gedaan op deze regelingen om bruikbare informatie op te leveren. Bij de regelingen Monumenten en Topsportaccommodaties komt dit omdat het meeste geld wordt uitgekeerd aan

derden (Nationaal Restauratie Fonds, sportbonden) en niet aan gemeenten.<sup>18</sup>

De tweede reden voor een aanvullende selectie is het antwoord van gemeenten op de vraag naar welke specifieke uitkeringen volgens hen gepaard gaan met hoge bestuurslasten. Twee regelingen die werden genoemd zijn "Inburgering nieuwkomers" en "ID-banen". De derde regeling in de aanvullende selectie is "Breedtesport".

Tabel 3.2 Aanvullende selectie specifieke uitkeringen

Specifieke uitkering	Departement	Doelgroep	Bekostigingswijze	Omvang (x1.000)
Inburgering nieuwkomers	Justitie	Gemeenten	Lumpsum	€ 176.603
ID-banen	SZW	Gemeenten	Normbedragen en budget	€ 893.603
Breedtesport	VWS	Gemeenten en provincies	Cofinanciering (werkelijke kosten)	€ 13.824

Bron: APE

### 3.4 Het onderzoek naar bestuurslasten op decentraal niveau

#### *Selectie van gemeente, provincies en kaderwetgebieden*

Bij de selectie van gemeenten is gestreefd naar variatie in omvang en spreiding over het land. In totaal hebben we 9 gemeenten benaderd<sup>19</sup>:

- 3 gemeenten met meer dan 200.000 inwoners,
- 3 gemeenten met 75.000 tot 200.000 inwoners,
- 3 gemeenten met minder dan 75.000 inwoners.

Voor de bestuurslasten op decentraal niveau van de specifieke uitkering Gebundelde doeluitkering plus zijn twee provincies en twee kaderwetgebieden benaderd.

<sup>18</sup> Ondanks de vermelding in het OSU is de regeling Topsportaccomodaties in feite materieel geen specifieke uitkering, omdat het meeste geld wordt uitgekeerd aan sportbonden en niet aan lagere overheden.

<sup>19</sup> De respons kan per regeling verschillen.

#### *Enquêtes gevolgd door interviews*

Aan de deelnemende gemeenten, provincies en kaderwetgebieden is per specifieke uitkering een enquête toegestuurd met vragen over de tijd die wordt besteed aan financiële en beleidsmatige verantwoording, de (loon)kosten die daarmee gepaard gaan en de accountantskosten in het kader van de financiële verantwoording. In een telefonisch interview is vervolgens gesproken over de toekenning van bestuurslasten naar de verschillende handelingen die decentrale overheden moeten verrichten in het kader van de verantwoording (zie paragraaf 3.2).

In de enquête is tevens gevraagd naar verwachtingen ten aanzien van de mogelijke afname van bestuurslasten wanneer de specifieke uitkering over zou gaan in het gemeentefonds of provinciefonds. In het telefonisch interview zijn aanvullende vragen gesteld over de overwegingen waarop deze verwachtingen zijn gebaseerd en over wat er zou moeten gebeuren om die daling groter te laten zijn.

#### *Informatie van accountants*

In aanvulling op de enquêtes en interviews bij gemeenten is aan een tweetal gemeentelijke accountantsdiensten informatie gevraagd over de kosten als gevolg van financiële verantwoording van specifieke uitkering (het betreft hier alle specifieke uitkeringen, niet alleen de selectie).

### **3.5 Het onderzoek naar bestuurslasten op rijksniveau**

#### *Enquêtes gevolgd door interviews*

Voor het onderzoek naar bestuurslasten op rijksniveau zijn de departementen benaderd die verantwoordelijk zijn voor de specifieke uitkeringen waarover de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden zijn bevestigd. De contactpersonen voor het project *Andere Overheid* hebben de interne coördinatie voor hun rekening genomen. Inhoudelijk zijn de vragen beantwoord door de meest betrokken beleidsambtenaren. In het geval van verkeersmaatregelen en verkeerslawaaai bleek de uitvoering in handen te zijn van een onafhankelijke uitvoeringsinstelling (BSV). BSV heeft daarom de vragen over deze twee regelingen beantwoord.

We hebben deze respondenten vergelijkbare vragen voorgelegd als de respondenten van lagere overheden over: bestede tijd (door alle medewerkers gezamenlijk), loonkosten en accountantskosten.

### *Informatie over goede praktijkvoorbeelden*

Aan een aantal departementen is gevraagd naar voorbeelden van specifieke uitkeringen die recentelijk zijn opgegaan in bijvoorbeeld het gemeentefonds of een brede doeluitkering en waarbij aantoonbaar en kwantificeerbaar sprake is van een daling van de bestuurslasten voor het rijk en/of voor decentrale overheden. Van een deel van deze voorbeelden is het daadwerkelijk mogelijk gebleken een kwantitatief inzicht te verschaffen in de afname van bestuurslasten voor de betrokken ministeries.

## **3.6 Samenvattend**

- In dit rapport worden bestuurslasten van specifieke uitkeringen gedefinieerd als kosten die samenhangen met informatieverplichtingen in het kader van financiële en beleidsmatige verantwoording aan het rijk.
- Uiteindelijk zijn in dit verkennende onderzoek in twee stappen tien specifieke uitkeringen geselecteerd waarbij het zwaartepunt is gelegen bij uitkeringen met een regime van zware verantwoording.
- In totaal zijn negen gemeenten, twee provincies en twee kaderwetgebieden benaderd. Bij de selectie van de gemeenten is gestreefd naar variatie in omvang en spreiding over het land.



## 4 BESTUURSLASTEN OP DECENTRAAL NIVEAU

### 4.1 Inleiding

In totaal hebben we 9 gemeenten benaderd. Tabel 3.3 bevat per regeling het aantal gemeenten naar grootteklasse dat de enquête heeft ingevuld. Kleinere gemeenten hebben vaak geen gebruik gemaakt van de geselecteerde specifieke uitkeringen gedurende de onderzochte periode.

Tabel 4.1 Respons: aantal gemeenten per grootteklasse

Respons	> 200.000	75.000 – 200.000	< 75.000	Totaal
	inwoners	inwoners	inwoners	
	aantal gemeenten			
<u>Specifieke uitkering</u>				
Educatie	3	3	1	7
WSW decentraal	2	2	1	5
Inburgering nieuwkomers	3	3	1	7
ID-banen	1	3	-	4
Breedtesport	3	3	-	6

Bron: APE

Van de twee provincies en twee kaderwetgebieden die we hebben benaderd over bestuurlasten van de Gebundelde Doeluitkering Plus hebben de twee provincies en een van de kaderwetgebieden de enquête geretourneerd.

## 4.2 Accountantskosten

### *Informatie van accountantsdiensten*

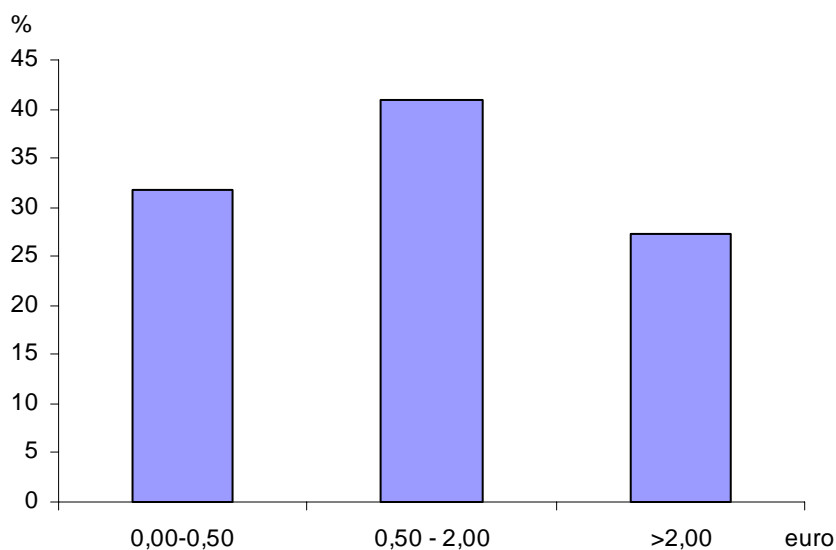
In het onderzoek is bij twee grote gemeenten met een eigen accountantsdienst informatie gevraagd over de ontwikkeling van de controlekosten. Duidelijk blijkt dat de kosten samenhangend met de bijzondere verantwoordingen voor specifieke uitkeringen een forse groei te zien geven. De indruk bestaat dat de groei die zich reeds langere tijd manifesteert vooral de laatste jaren versneld is. Tussen 1999 en 2003 zijn de kosten van bijzonder verantwoordingen in Amsterdam en Utrecht gestegen met bijna 80%. De ontwikkeling van de reguliere controlekosten blijft daar ver achter zodat het aandeel van de kosten van specifieke verklaringen in het totaal van de controlekosten een bijzonder sterke groei te zien geeft. In 2003 maken de kosten van de specifieke verklaringen in Amsterdam en Utrecht bijna 40% uit van de controlekosten. In 1991 bedroeg dit aandeel in Amsterdam nog slechts 11%. Ook in minder grote gemeenten is dit beeld waarneembaar. Zo bedroeg in de gemeente Leidschendam-Voorburg het aandeel van de bijzondere verklaringen in 2002 48%.

De sterke groei van de kosten van de accountantscontrole wordt ook in de reactie van de VNG op de sanering van de specifieke uitkeringen gesignaleerd. De VNG brengt deze stijging in verband met de frequente wijzigingen en complexiteit van veel regelingen, de ingewikkelde controleprotocollen, de late bekendmaking door het rijk van de verantwoordingseisen, de toename van niet-financiële beleidsinformatie in de accountantsverklaring en de dubbele accountantsverklaring die noodzakelijk is voor veel regelingen.

### *Informatie van gemeenten*

In de vragenlijst is aan de decentrale overheden het aspect van de accountantskosten per regeling aan de orde gesteld. In de onderstaande grafiek is een indicatie gegeven van de accountantskosten gerelateerd aan de omvang van de specifieke uitkering. Uit figuur 4.1 komt naar voren dat de accountantskosten per € 1000 specifieke uitkering voor het grootste gedeelte liggen tussen de € 0,50 en € 2,00. Bijna vijftig procent van de waarnemingen ligt in deze klasse. Uitschieters aan de bovenkant hangen samen met de geringe omvang van een uitkering. Ook tussen de regelingen zijn er behoorlijke verschillen. De accountantskosten van de Inburgering nieuwkomers liggen aanmerkelijk hoger dan de kosten van de overige regelingen. Met name de regeling voor Educatie en de WSW onderscheiden zich met een gemiddelde van € 0,37 resp. € 0,27 per € 1000 specifieke uitkering door betrekkelijk lage accountantskosten.

Figuur 4.1 Accountantskosten per € 1000 specifieke uitkering

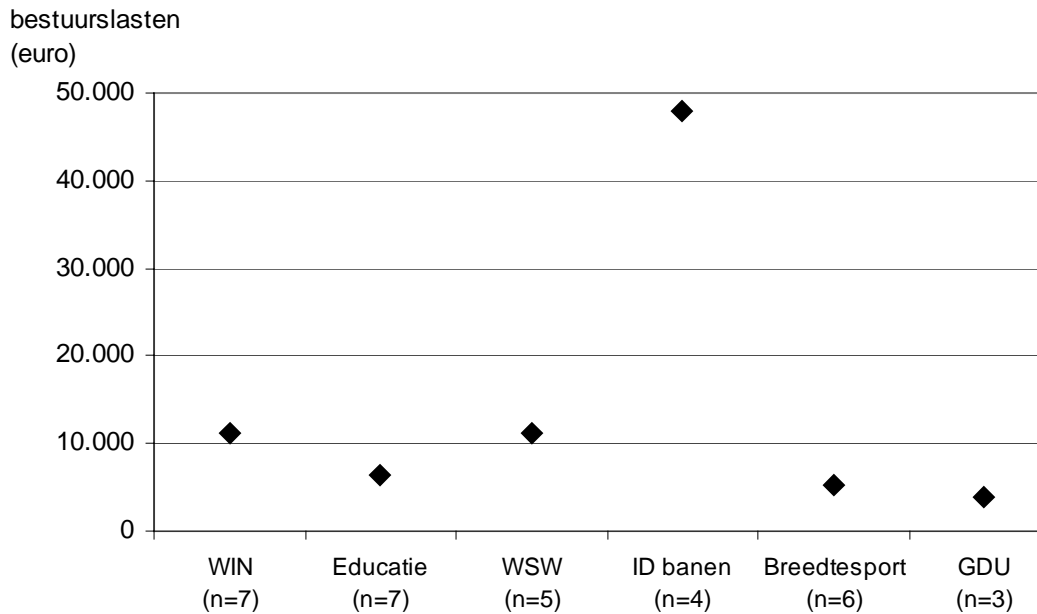


Bron: APE

### 4.3 De hoogte van bestuurslasten

Figuur 4.2 geeft per specifieke uitkering aan wat de gemiddelde bestuurslasten (financieel en beleid) zijn van de geënquêteerde gemeenten. De specifieke uitkering ID banen heeft met bijna € 50.000 de hoogste decentrale bestuurslasten per gemeente. Van de specifieke uitkeringen Inburgering nieuwkomers (WIN) en WSW decentraal liggen de bestuurslasten op decentraal niveau rond de € 10.000. De specifieke uitkeringen Educatie, Breedtesport en GDU brengen gemiddeld per gemeente of provincie € 5.000 bestuurslasten mee. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij een aantal specifieke uitkeringen de verschillen tussen gemeenten vrij groot zijn.

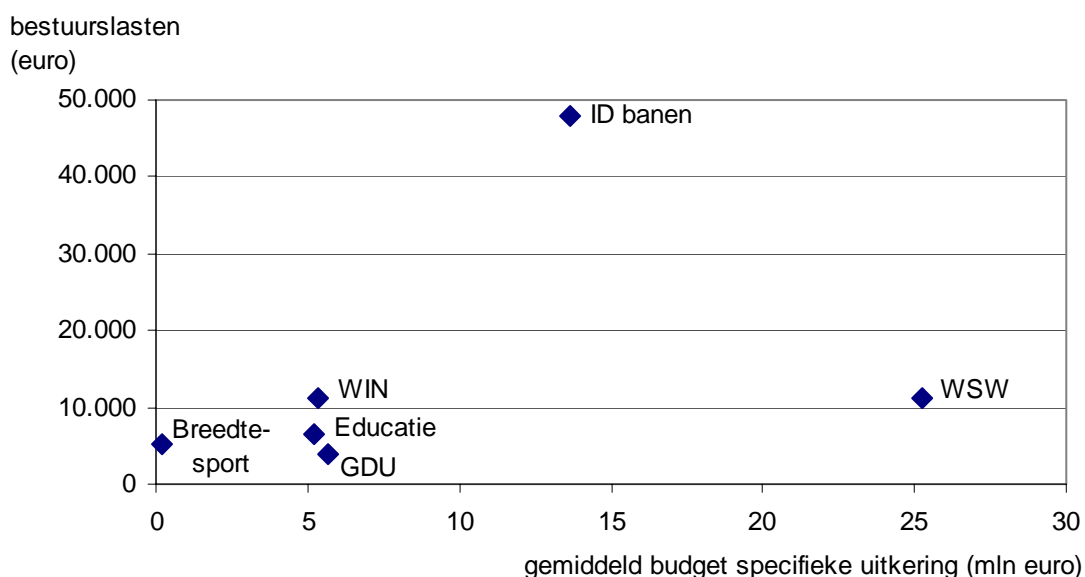
Figuur 4.2 Gemiddelde bestuurslasten per specifieke uitkering, decentraal



Bron: APE

Figuur 4.3 bevat een weergave van de gemiddelde bestuurslasten per gemeente of provincie per regeling in relatie tot het gemiddeld uitgekeerde budget. Uit de figuur blijkt niet dat er een verband is tussen de bestuurslasten en de hoogte van het gemiddeld door de gemeenten ontvangen budget van de specifieke uitkering. De gemiddelde budgetten van de specifieke uitkeringen Inburgering nieuwkomers en Educatie zijn bijvoorbeeld van dezelfde orde van grootte, terwijl de bestuurslasten van de Inburgering nieuwkomers bijna twee keer zo groot zijn als van de specifieke uitkering Educatie.

Figuur 4.3 Gemiddelde bestuurslasten in verhouding tot het uitgekeerde budget, decentraal



Bron: APE

Tabel 4.2 geeft respectievelijk het aantal euro bestuurslasten per € 1.000 uitkeringsbudget en de bestuurslasten als percentage van het budget. De verschillen tussen de regelingen zijn aanzienlijk: de gemiddelde bestuurslasten van de WSW zijn € 0,32 per € 1.000 uitkering (0,03%) en van de Breedtesportimpuls komen de gemiddelde bestuurslasten op € 24,26 per € 1.000 uitkeringsbudget (2,43%). Ook hier moet weer opgemerkt worden dat bij een aantal regelingen de verschillen tussen de gemeenten danwel provincies vrij groot zijn.

Tabel 4.2 Bestuurslasten per € 1.000 budget specifieke uitkering en als percentage van het budget specifieke uitkering, decentraal

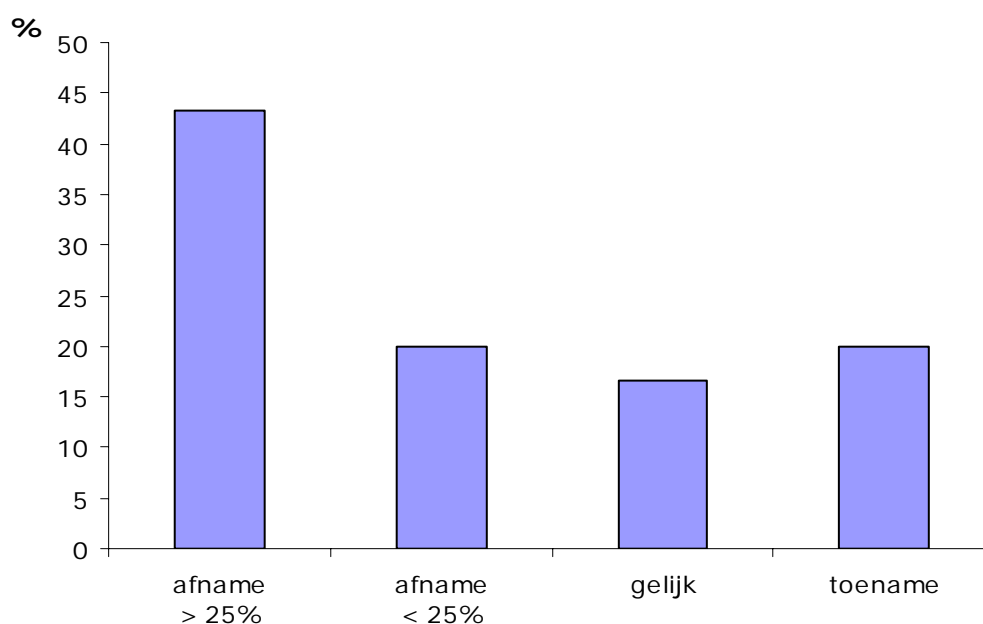
Specifieke uitkering	€	%
GDU	2,83	0,28
Breedtesport	24,26	2,43
ID banen	3,27	0,33
WIN	13,04	1,30
Educatie	2,90	0,29
WSW	0,32	0,03
Gemiddeld	8,76	0,88

Bron: APE

#### 4.4 Onvermijdelijke bestuurslasten

Een deel van de bestuurslasten voor decentrale overheden is onvermijdelijk, omdat dat lagere overheden de door het rijk gevraagde informatie ook gebruiken voor andere doeleinden. Om een beeld te krijgen van de onvermijdelijke bestuurslasten hebben we de respondenten gevraagd of en hoeveel de verantwoordingslasten zouden afnemen als de onderzochte specifieke uitkering zou worden overgeheveld naar het gemeentefonds.

Figuur 4.4 Gevolgen voor verantwoordingslasten als de specifieke uitkering wordt overgeheveld naar het gemeentefonds



Bron: APE

Figuur 4.4 laat zien wat volgens de respondenten op decentraal niveau het gevolg is voor de bestuurslasten wanneer de onderzochte specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Bijna de tweederde van de respondenten verwacht dat de bestuurslasten zullen afnemen. De meerderheid hiervan verwacht een afname van meer dan 25%. Hiervoor worden de volgende redenen genoemd:

- De decentrale overheden vragen minder gedetailleerde informatie, de verantwoording kan meer op hoofdlijnen plaatsvinden.
- Indien de verantwoording op centraal niveau vervalt, kan het aparte overleg en de aparte administratie vervallen. De verantwoording op decentraal niveau maakt deel uit van jaarrekening.

- Met één verantwoordingscircuit is de informatievraag eenduidig en is er geen sprake meer van verschil meer in definities.
- Specifiek voor de beleidsinformatie geeft een aantal respondenten aan dat de door het Rijk gevraagde beleidsinformatie weinig waarde heeft voor decentrale overheden. Wanneer de specifieke uitkering niet meer bestaat zal deze informatie niet meer verzameld hoeven worden.

Een aantal van de respondenten stelt dat tegenover de afname van de informatievraag van Rijkszijde, een (lichte) toename zal staan van de informatiebehoefte op decentraal niveau. Ruim 15% van de respondenten verwacht dat de bestuurslasten gelijk zullen blijven als de specifieke uitkering wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. De reden hiervoor is dat de gegevens ook voor de interne verantwoording gebruikt worden.

20% van de respondenten verwacht dat de bestuurslasten zullen toenemen. Zij noemen daarvoor de volgende redenen:

- De decentrale overheden krijgen er taken van het rijk bij, zoals beleidsontwikkeling met de bijbehorende verantwoordingsregels en vaststelling van het budget.
- Interne verantwoording vergt meer specifieke informatie.
- Een van de respondenten geeft aan dat zijn gemeente nu de regeling voor tien gemeenten uitvoert. Als de specifieke uitkering wordt overgeheveld naar het gemeentefonds verdwijnen de schaalvoordelen en zullen alle gemeenten apart geïnformeerd moeten worden.

#### **4.5 Samenvattend**

- Voor de onderzochte specifieke uitkeringen liggen de accountantskosten per € 1000 specifieke uitkering grotendeels tussen de € 0,50 en € 2,00.
- De accountantskosten samenhangend met de bijzondere verantwoordingen voor specifieke uitkeringen geven de laatste jaren een forse groei zien. Tussen 1999 en 2003 zijn de kosten van bijzondere verantwoordingen in Amsterdam en Utrecht gestegen met bijna 80%. De kosten bedragen thans bijna 40 % van de totale controlekosten.
- De bestuurslasten voor decentrale overheden op basis van interne personeelskosten ten opzichte van het uitgekeerde bedrag bedragen gemiddeld € 9 per € 1.000 specifieke uitkering. De variatie per specifieke uitkering is echter groot.

- De meerderheid van de respondenten verwacht dat de bestuurslasten zullen afnemen wanneer de specifieke uitkering wordt overgeheveld naar het gemeente- of provinciefonds. Een aantal van de respondenten geeft aan dat tegenover de afname van de informatievraag van Rijkszijde, een (lichte) toename zal staan van de informatiebehoefte op de centraal niveau.



## 5 BESTUURSLASTEN OP CENTRAAL NIVEAU

### 5.1 Inleiding

Voor de bestuurslasten op rijksniveau hebben we de departementen benaderd die verantwoordelijk zijn voor de in dit onderzoek geselecteerde specifieke uitkeringen. Voor de volgende specifieke uitkeringen hebben wij een reactie ontvangen op de enquête over bestuurslasten:

- Breedtesport,
- Inburgering nieuwkomers,
- ID banen,
- WSW (decentraal),
- Sanering Verkeerslawaaai.<sup>20</sup>

Daarnaast hebben we een aantal departementen gevraagd naar praktijkvoorbeelden van vermindering van verantwoordingslasten bij specifieke uitkeringen die recentelijk zijn opgegaan in bijvoorbeeld het gemeentefonds of een brede doeluitkering. In 5.2 worden de resultaten van de vorming van de brededoeluitkering Verkeer & Vervoer en de Wet Werk en Bijstand beschreven. Vervolgens wordt in 5.3 de hoogte van de bestuurslasten op centraal niveau in beeld gebracht van een beperkt aantal specifieke uitkeringen.

### 5.2 Goede praktijken

In de actieprogramma 'Andere Overheid' wordt naar voren gebracht dat een aantal departementen al resultaten hebben geboekt op het gebied van de herijking van specifieke uitkeringen. Als praktijkvoorbeeld wordt genoemd de vorming van een brededoeluitkering Verkeer & Vervoer waarvan o.a. deel uitmaakt de per 1 januari 2004 opgehoogde Gebundelde Doeluitkering (GDU). Door verhoging van de grens voor regionale en lokale infrastructuurprojecten komt de afweging meer op lokaal en regionaal niveau

---

<sup>20</sup> Het Bureau Sanering Verkeerslawaaai is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling Sanering Verkeerslawaaai. Deze regeling omvat verkeersmaatregelen, afscherming railverkeerslawaaai, afscherming wegverkeerslawaaai, op schermen aanvullende gevelisolatie en gevelisolatie van urgente woningen. De opgave van bestuurslasten betreft de onderdelen: verkeersmaatregelen, afscherming railverkeerslawaaai en afscherming wegverkeerslawaaai.

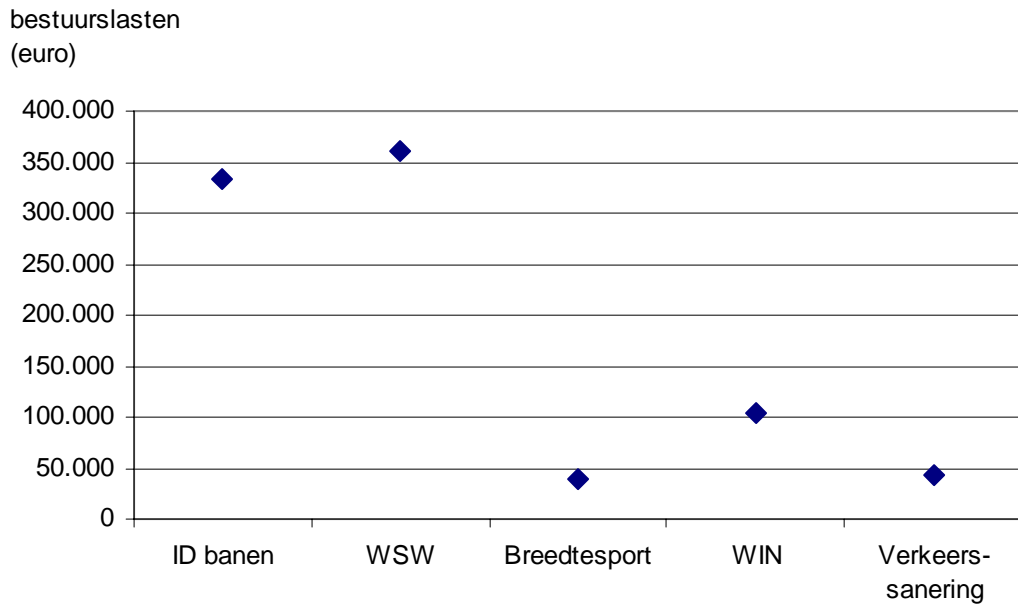
te liggen en neemt de bemoeienis van het rijk af. Dit heeft geleid tot een vermindering van 30 fte's bij het hoofdkantoor en de regionale directies van Rijkswaterstaat en een overheveling van €3,5 mln van V&W naar de provincies en kaderwetgebieden. De bestuurslasten zullen verder dalen wanneer de GDU-gelden aangevuld met de middelen voor Duurzaam Veilig, mobiliteitsmanagement en sociale veiligheid opgaan in de BDU Verkeer en Vervoer. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de besparingen die de vorming van de BDU met zich meebrengt, maar V&W gaat uit van een behoorlijk effect doordat de gelden ontschot worden, minder gedetailleerd overleg vooraf plaatsvindt over de specifieke regelingen en de beleidsmatige en financiële verantwoording sterk wordt vereenvoudigd.

Een ander voorbeeld betreft de Wet Werk en Bijstand. De invoering van de WWB per 1-1-2004 betekent een sterke vereenvoudiging, deregulering en decentralisatie op het terrein van de bijstandswet, het gemeentelijk activeeringsbeleid en het instrumentarium van de gesubsidieerde arbeid. Op centraal niveau betekent deze vereenvoudiging dat aanzienlijke volume- en efficiencywinsten kunnen worden bereikt in de gehele keten van beleid, uitvoering en toezicht. Dit leidt tot een totale besparing van 128 à 178 fte's overeenkomend met een financiële besparing (incl. materiële component) van € 10 à € 15 mln. De grootste besparing wordt geboekt bij het toezicht op gemeenten. De Inspectie Werk en Inkomen zal niet langer toezicht houden op individuele gemeenten, maar zal zich richten op metasturing (werking van het systeem van sturing, beheersing en verantwoording van gemeenten).

### **5.3 De hoogte van bestuurslasten**

Figuur 5.1 geeft per specifieke uitkering aan wat de bestuurslasten (financieel en beleid) zijn op rijksniveau. De specifieke uitkeringen ID banen en WSW hebben hoge bestuurslasten van rond de € 350.000. De bestuurslasten van de specifieke uitkeringen Breedstesport en Inburgering Nieuwkomers zijn met respectievelijk ongeveer € 50.000 en € 100.000 een stuk lager.

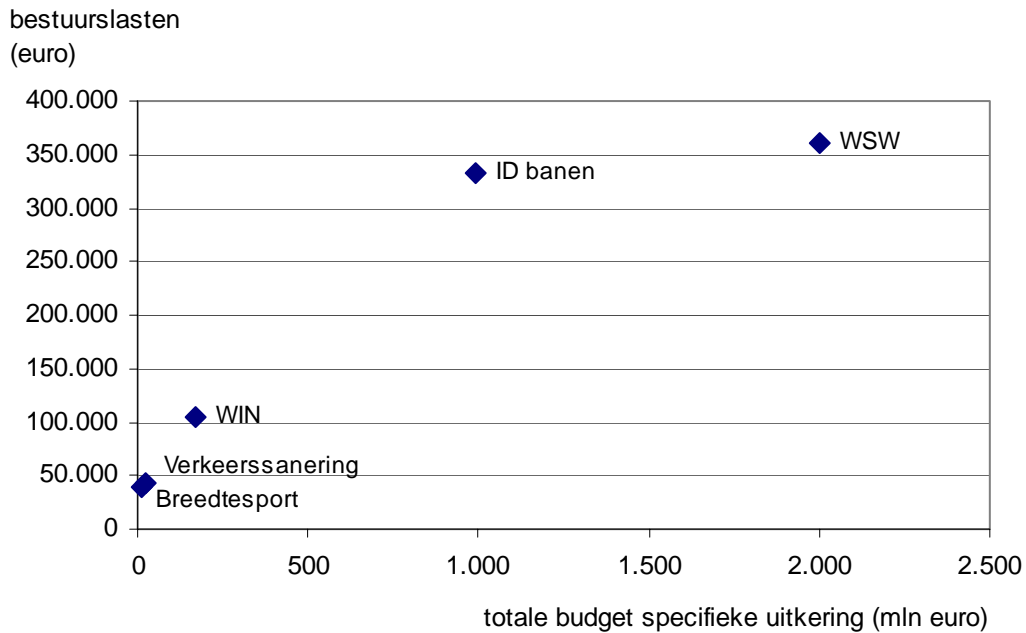
Figuur 5.1 Gemiddelde bestuurslasten per specifieke uitkering, centraal



Bron: APE

Figuur 5.2 bevat een weergave van de bestuurslasten in relatie tot het budget van de specifieke uitkering. Hierin is te zien dat de specifieke uitkeringen WSW en ID banen zowel een hoog budget als hoge bestuurslasten hebben. De specifieke uitkeringen Inburgering Nieuwkomers en Breedtesport hebben lage bestuurslasten en ook het budget is een stuk lager.

Figuur 5.2 Gemiddelde bestuurslasten in verhouding tot het uitgekeerde budget, centraal



Bron: APE

Tabel 5.1 geeft respectievelijk het aantal euro bestuurslasten per € 1.000 uitkeringsbudget en de bestuurslasten als percentage van het budget. Hierin is te zien dat de specifieke uitkering Breedtesport in verhouding tot het budget met € 2,78 de hoogste bestuurslasten heeft. De specifieke uitkering WSW heeft ten opzichte van het budget met € 0,18 de laagste bestuurslasten. De bestuurslasten op centraal niveau liggen (beduidend) lager dan op decentraal niveau. De bestuurslasten van de regeling breedtesport zijn zowel op centraal niveau als op decentraal niveau het hoogst, maar bedragen op centraal niveau een fractie van de lasten op decentraal niveau.

Tabel 5.1 Bestuurslasten per € 1.000 budget specifieke uitkering en als percentage van het budget specifieke uitkering, centraal

Specifieke uitkering	€	%
ID banen	0,34	0,03
WSW	0,18	0,02
Breedtesport	2,78	0,28
WIN	0,60	0,06
Verkeerssanering	2,02	0,20

Bron: APE

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de totale bestuurskosten op het niveau van rijk en decentrale overheden van die regelingen waarvoor gegevens beschikbaar zijn op centraal en decentraal niveau.

Tabel 5.2 Totale bestuurslasten centraal plus decentraal

Specifieke uitkering	bestuurslasten	bestuurslasten
		per € 1.000 uitkeringsbudget
	€	€
ID banen	3.575.537	3,60
WSW	991.833	0,50
Breedtesport	373.014	27,04
WIN	2.355.914	13,65

Bron: APE

## 5.4 Samenvattend

- Per 1 januari 2004 is de opgehoogde Gebundelde Doeluitkering (GDU) gevormd. Als gevolg van minder bemoeienis van het rijk is het aantal fte's bij het hoofdkantoor en de regionale directies van Rijkswaterstaat met 30 verminderd. Dit is gepaard gegaan met een overheveling van € 3,5 mln van V&W naar de provincies en kaderwetgebieden. Een ander voorbeeld betreft de Wet Werk en Bijstand per 1 januari 2004. De sterke vereenvoudiging, deregulering en decentralisatie op het terrein van de bijstandswet, het gemeentelijk activeringsbeleid en het instrumentarium van de gesubsidieerde arbeid heeft op centraal niveau geleid tot een totale besparing van 128 à 178 fte's overeenko-

mend met een financiële besparing (incl. materiële component) van € 10 à € 15 mln.

- De bestuurslasten voor het rijk op basis van interne personeelskosten ten opzichte van het uitgekeerde bedrag variëren van € 0,20 tot € 2,80 per € 1.000 specifieke uitkering.
- De bestuurslasten op centraal niveau liggen (beduidend) lager dan op decentraal niveau. De bestuurslasten van de regeling breedtesport zijn zowel op centraal niveau als op decentraal niveau het hoogst, maar bedragen op centraal niveau een fractie van de lasten op decentraal niveau.
- De totale bestuurskosten op basis van interne personeelskosten voor het rijk en decentrale variëren van € 0,50 tot € 27,04.







## LITERATUUR

ECORYS-NEI, "Regeldruk voor OCW-instellingen", februari 2004.

Gemengde commissie administratieve lastenvermindering LNV, "Lasten in balans", Den Haag, maart 2004

Interbestuurlijke commissie toetsing specifieke uitkeringen (commissie Schouten), "Specifieke uitkeringen getoetst", Den Haag, 2001.

Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, "Meten is weten", Den Haag, december 2003.

IPO, "Plan van aanpak gezamenlijke provincies en IPO Programma Andere Overheid", maart 2004.

MDW-werkgroep Pennekamp, Controle- verantwoordings- en informatie-verplichtingen bij specifieke uitkeringen aan decentrale overheden, Den Haag, 1996.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Actieprogramma Andere Overheid", Den Haag, 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Financieel overzicht gemeenten 2003", Den Haag, juli 2003

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Financiën, "Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003", Den Haag, april 2003.

Projectgroep Single Audit, Specifieke Uitkeringen van het rijk aan mede-overheden: naar een verlaging van beheerslasten, Den Haag, juni 1995.

Raad voor de Gemeentefinanciën, "Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?", Den Haag, 1981.

Raad voor de Financiële verhoudingen, Advies specifieke uitkeringen, Den Haag, december 2000.

A.J.W.M. Verhagen, Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen, 2001

VNG, "Reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de sanering van de specifieke uitkeringen en herziening van de bijbehorende verantwoordingsinformatie", Den Haag, januari 2004.

Werkgroep Financiële verhouding Rijk/ Lagere overheden, "Heroverweging financiële verhouding rijk/ lagere overheden", Den Haag, juni 1982.

## BIJLAGE I VRAGENLIJSTEN ENQUÊTES GEMEENTEN

*Opdrachtgever: Ministeries van BZK en Financiën*

*Onderzoeksbureau: APE ([www.ape.nl](http://www.ape.nl))*

*Contactpersoon: dr. M. van den Hauten*

*Telefoonnummer: 070-3114862*

*E-mail: [m.vandenhauten@ape.nl](mailto:m.vandenhauten@ape.nl)*

### Kenmerken specifieke uitkering

Regeling:	
Afkorting regeling:	
Wijze van financiële verantwoording:	

### Gegevens respondent:

Naam:	
Telefoonnummer:	
Afdeling:	
Gemeente:	

**s.v.p. retour vóór dinsdag 24 februari (per e-mail)**

## Toelichting

### Doel van het onderzoek

In de Kabinetsvisie Andere Overheid kondigt het kabinet een aantal maatregelen aan om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en decentrale overheden te verbeteren. Het streven is een slagvaardiger overheid, met minder gedetailleerde sturing door het rijk en meer ruimte voor maatwerk door decentrale overheden. Om dit mogelijk te maken is gekozen voor een doorlichting van specifieke uitkeringen. In dat kader hebben de ministeries van BZK en Financiën APE opdracht gegeven onderzoek te doen naar de bestuurslasten van een aantal specifieke uitkeringen. Aan de hand van deze vragenlijst willen wij inzicht krijgen in de bestuurslasten van bovenstaande regeling. De vragenlijst is ook naar andere gemeenten gestuurd.

### Over bestuurslasten

Onder bestuurslasten voor decentrale overheden verstaan wij in dit onderzoek de personele (en materiële) beheerskosten die samenhangen met de financiële en beleidsmatige verantwoording aan het rijk. Daarbij onderscheiden wij vier componenten: (a) de tijd die gemeenten besteden aan financiële verantwoording aan het rijk, (b) de accountantskosten van een gemeente voor de specifieke uitkering (c) de tijd die gemeenten besteden aan het verzamelen van beleidsinformatie, (d) overige kosten, zoals bijvoorbeeld materiële kosten.

*Onder beleidsinformatie verstaan wij alle door het rijk gevraagde informatie die niet direct noodzakelijk is voor de financiële verantwoording.*

## **INSTRUCTIES VOOR BEANTWOORDING**

*Ons verzoek is of uw de vragenlijst op de computer zou willen invullen en het per e-mail naar ons retourneren. U kunt de ingevulde enquête opslaan onder een nieuwe naam, met als structuur: "naamgemeente-afkortingregeling.doc".*

*Wij verzoeken u tevens de vragenlijst uiterlijk dinsdag 24 februari naar ons terug te sturen, zodat wij begin maart een conceptrapportage kunnen*

opstellen. In deze rapportage worden geen resultaten opgenomen die herleidbaar zijn tot de individuele gemeente of respondent.

## Gemeentelijk uitgaven in het kader van de specifieke uitkering

Bestuurslasten van een specifieke uitkering zijn deels afhankelijk van de financiële omvang van de betreffende regeling. Daarom willen wij graag weten voor welk bedrag de gemeente in 2002 en 2003 verantwoording heeft moeten afleggen.

1. Voor welk bedrag heeft de gemeente in 2002 en 2003 verantwoording moeten afleggen in het kader van de betreffende specifieke uitkering?	2002:  2003:
--	--------------------

## Financiële verantwoording

De volgende vragen gaan over de bestuurslasten van financiële verantwoording aan het rijk. Wij willen in de eerste plaats weten hoeveel tijd daaraan wordt besteed. Het is de bedoeling dat u bij de beantwoording uitgaat van in 2003 besteedde tijd, ongeacht of de verantwoording betrekking had op het jaar 2003 of op het jaar 2002. In de tweede plaats willen wij graag een indicatie van de loonkosten die daarmee gemoeid zijn. Daarom vragen wij naar de inschaling van de betrokken medewerkers.

1. Hoeveel medewerkers zijn betrokken bij de financiële verantwoording? <sup>21</sup>	
2. Welke schaal hebben deze medewerkers gemiddeld?	
3. Hoeveel dagen per jaar besteden deze medewerkers <i>gezaamenlijk</i> aan de financiële verantwoording aan het rijk?	

<sup>21</sup> Als deze medewerkers bij verschillende afdelingen werken, is het mogelijk deze vragenlijst apart in te vullen.

## Beleidsinformatie

Naast financiële verantwoording aan het rijk zijn gemeenten voor een specifieke uitkering meestal verplicht bepaalde beleidsinformatie aan het rijk te leveren. De volgende vragen gaan over de tijd die gemeenten hieraan kwijt zijn en de loonkosten voor de betrokken medewerkers. Het is de bedoeling dat u bij de beantwoording uitgaat van in 2003 besteedde tijd, ongeacht of de verantwoording betrekking had op het jaar 2003 of op het jaar 2002.

4. Naar welke <u>beleidsinformatie</u> vraagt het rijk? <sup>22</sup>	
4.1. Hoe vaak moet u deze informatie leveren?	
5. Hoeveel medewerkers zijn betrokken bij het verzamelen en rapporteren van (alle) <u>beleidsinformatie</u> ? <sup>23</sup>	
6. Welke schaal hebben deze medewerkers gemiddeld?	
7. Hoeveel dagen per jaar besteden de betrokken medewerkers <i>gezamenlijk</i> aan het verzamelen en rapporteren van de door het rijk gevraagde beleidsinformatie?	

## Accountantskosten en overige kosten

*Bestuurslasten bestaan niet alleen uit de interne personeelskosten van financiële en beleidsmatige verantwoording. Daarnaast hebben gemeenten*

---

<sup>22</sup> Als de ruimte voor het antwoord op deze vraag te klein is, verzoeken wij u de informatie op te nemen in een bijlage.

<sup>23</sup> Als deze medewerkers bij verschillende afdelingen werken, is het mogelijk deze vragenlijst apart in te vullen.

te maken met accountantskosten en eventuele overige kosten. Over deze elementen van bestuurslasten gaan de onderstaande vragen:

8. Wat zijn de kosten van de financiële verantwoording die te maken hebben met de controle door de accountant (inclusief reviews door het rijk <sup>24</sup> )?	A. _____ euro B. tussen _____ en _____ euro
9. Worden externen betrokken bij het verzamelen en rapporteren van beleidsinformatie?	ja / nee
9.1. Zo ja, wat zijn de kosten daarvan?	
10. Zijn er andere kosten verbonden aan de financiële verantwoording anders dan de kosten voor personeel, de kosten van controle door de accountant en de inschakeling van eventuele andere externen?	ja / nee
10.1. Zo ja, hoe hoog zijn die?	
11. Zijn er bestuurslasten die niet vallen onder de voorgaande vragen?	nee / ja, namelijk:
11.1. Zo ja, wat zijn de kosten daarvan?	

<sup>24</sup> Periodiek komt een vertegenwoordiger van het betrokken departement of van de Algemene Rekenkamer controleren hoe de gemeentelijk accountant de controle uitvoert. De kosten die hiermee verbonden zijn, worden beschouwd als onderdeel van de bestuurslasten.

## Lokale verantwoording

*Op grond van de bovenstaande vragen krijgen wij een beeld van de bestuurslasten die gepaard gaan met de specifieke uitkering. Bestuurslasten zouden kunnen worden verminderd door de wijze van verantwoording te verlichten. Een andere mogelijkheid is de specifieke uitkering over te hevelen naar het gemeentefonds. De bestuurslasten als gevolg van verantwoording aan het rijk zullen dan afnemen, maar daar staat tegenover dat de bestuurslasten als gevolg van verantwoording aan de gemeente kunnen toenemen. Het verschil tussen bestuurslasten bij financiering via specifieke uitkeringen en financiering via het gemeentefonds kan worden beschouwd als indicator voor "onvermijdelijke bestuurslasten". Aan de hand van de onderstaande vragen willen wij een beeld krijgen van de onvermijdelijke bestuurslasten van de regeling waar deze vragenlijst betrekking op heeft*

12. Welk percentage van de tijdsinspanning voor financiële verantwoording aan het rijk (antwoord vraag 4) wordt tevens gebruikt voor het verantwoordingsproces op decentraal niveau?	
12.1. Stel, er wordt besloten de specifieke uitkering over te hevelen naar het gemeentefonds. Zal dat volgens u leiden tot een toename of een afname van de tijd die u besteedt aan financiële verantwoording, en zo ja met hoeveel procent?	+ / - %
13. Welk percentage van de accountantskosten voor de financiële verantwoording aan het rijk (antwoord vraag 9) wordt tevens gebruikt voor het verantwoordingsproces op decentraal niveau?	
13.1. Stel, er wordt besloten de specifieke uitkering over te hevelen naar het gemeentefonds. Zal dat volgens u lei-	



den tot een toename of een afname van accountantskosten voor de financiële verantwoording, en zo ja met hoeveel procent?	+ / - %
14. Welk percentage van de tijdsinspanning voor het leveren van beleidsinformatie aan het rijk (antwoord vraag 8) wordt tevens gebruikt voor het verantwoordingsproces op decentraal niveau?	
14.1. Stel, er wordt besloten de specifieke uitkering over te hevelen naar het gemeente fonds. Zal dat volgens u leiden tot een toename of een afname van de tijd die u besteedt aan het verzamelen van beleidsinformatie, en zo ja met hoeveel procent?	+ / - %

### Overige vragen

*Ten slotte hebben we nog algemene vragen en willen wij u de gelegenheid stellen opmerkingen te maken of vragen te stellen.*

15. Welke bronnen hebt u gebruikt voor beantwoording van vraag 1 t/m 15 (meerdere antwoorden mogelijk)? [a] eigen ervaring, [b] navraag bij medewerkers, [c] tijdschrijfregistratie, [d] anders, namelijk _____	
16. Welke (andere) specifieke uitkeringen gaan volgens u gepaard met zeer hoge bestuurslasten?	

--	--

**Opmerkingen of vragen**

--

**Hartelijk dank voor uw medewerking.**

## BIJLAGE II BEREKENING BESTUURSLASTEN

- In de enquête vragen we naar:
  - het totaal aantal dagen per jaar dat men besteedt aan de financiële verantwoording;
  - de gemiddelde schaal van de betrokken medewerkers;
  - het totaal aantal dagen per jaar dat men besteedt aan de beleidsmatige verantwoording;
  - de gemiddelde schaal van de betrokken medewerkers.<sup>25</sup>
- Voor medewerkers met:
  - schaal 8-9 hanteren we een standaardtarief van € 45;
  - schaal 10-12 hanteren we een standaardtarief van € 60.
- De bestuurslasten berekenen we als volgt:

*aantal dagen x gemiddeld uurtarief x 8 uur (per dag)*

---

<sup>25</sup> In enkele gevallen is niet het aantal dagen maar het aantal betrokken fte's is opgegeven. In die gevallen rekenen we met 1620 uur per fte (225 werkdagen x 7,2 uur per dag).