
Nulmeting Administratieve Lasten Interbestuurlijk

*Nulmeting van de administratieve lasten voor provincies en gemeenten die voortvloeien uit
Rijksregelgeving*

Nulmeting Administratieve Lasten Interbestuurlijk

Nulmeting van de administratieve lasten voor provincies en gemeenten die voortvloeien uit Rijksregelgeving

Nieuwegein, 19 december 2008

Drs. Ing. P.M.H.H. Bex
Drs. P.A.M. van der Poll MSc
Dr. M.J. Dresden
Drs. Ing. R.E. Blank
F.S. Goo MSc

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Managementsamenvatting | 3 |
| 2 | Inleiding | 6 |
| 3 | Administratieve Lasten - Interbestuurlijk | 7 |
| 3.1 | Definitie | 7 |
| 3.2 | Afbakening van het onderzoek | 8 |
| 3.3 | Informatieverplichtingen | 9 |
| 4 | Metten van Administratieve Lasten – Interbestuurlijk | 11 |
| 4.1 | Kwantitatieve meting | 11 |
| 4.2 | Kwalitatieve meting: Ervaren Lasten | 12 |
| 4.3 | Uitvoering van de nulmeting | 13 |
| 4.4 | Gegevensverzameling | 15 |
| 5 | Regelgeving | 16 |
| 5.1 | Informatieverplichtingen voor gemeenten | 16 |
| 5.2 | Informatieverplichtingen voor provincies | 17 |
| 5.3 | Financiële verantwoording specifieke uitkeringen | 19 |
| 5.4 | Beleidsmatige verantwoording | 20 |
| 6 | Kwantitatieve resultaten | 21 |
| 6.1 | Resultaten voor gemeenten | 21 |
| 6.2 | Resultaten voor provincies | 24 |
| 6.3 | Gevoeligheidsanalyse | 26 |
| 7 | Kwalitatieve resultaten | 28 |
| 7.1 | Ervaren Lasten van gemeenten | 28 |
| 7.2 | Ervaren lasten van provincies | 29 |
| 7.3 | Overige kwalitatieve resultaten | 31 |
| 8 | Conclusies en aanbevelingen | 32 |
| 8.1 | Conclusies | 32 |
| 8.2 | Aanbevelingen | 34 |

1 **Managementsamenvatting**

Het thema ‘Administratieve Lasten Interbestuurlijk (AL-I)¹’ is deze kabinetsperiode nadrukkelijker op de agenda komen te staan. De minister van BZK heeft in een overleg met de Tweede Kamer in de loop van 2007 aangegeven de AL-I in deze kabinetsperiode te willen verminderen met 25%. Het ministerie van BZK is daarom het onderzoek ‘Nulmeting Administratieve Lasten Interbestuurlijk’ gestart. De eerste doelstelling van dit onderzoek is het bepalen en uitwerken van de definitie van de Administratieve Lasten Interbestuurlijk (AL-I) voor gemeenten en provincies.

Definitie

De definitie van Administratieve Lasten – Interbestuurlijk, gebaseerd op de bekende definities van administratieve lasten voor burgers en bedrijven, luidt als volgt:

De Administratieve Lasten Interbestuurlijk zijn de kosten voor de medeoverheden om te voldoen aan informatieverplichtingen richting de Rijksoverheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de Rijksoverheid.

Het gaat om het door de medeoverheden verzamelen, bewerken, bewaren, registreren en ter beschikking stellen van informatie.

Gemengde functie

Sommige informatieverplichtingen of handelingen zouden door een bestuurorgaan ook worden uitgevoerd als deze niet verplicht zijn als van Rijksregelgeving. Deze handelingen worden eveneens uitgevoerd om te voldoen aan de verantwoording aan de gemeenteraad of Gedeputeerde Staten. Deze zogenaamde gemengde functies worden wel tot de AL-I gerekend, maar dan alleen voor die onderdelen die ook daadwerkelijk verplicht zijn op basis van de Rijksregelgeving. De gemengde functie kan per gemeente of provincie sterk verschillen en is afhankelijk van de eisen van de gemeenteraad of van Gedeputeerde Staten.

Ervaren lasten

Provincies en gemeenten ervaren regelgeving en de uitvoering daarvan niet alleen in termen van tijd en geld als belastend. Deze Ervaren Lasten (EL) kunnen worden weergegeven door belevingsfactoren. Concreet betekent dit dat scores zijn toegekend aan de belevingsfactoren. De scores geven een kwalitatief beeld van hoe provincies en gemeenten denken over de informatieverplichtingen en de wijze waarop hier uitvoering aan moet worden gegeven.

Gegevensverzameling

Voorafgaand aan de interviews is een inventarisatie gemaakt van de verschillende informatieverplichtingen die gemeenten en provincies ten aanzien van de Rijksoverheid hebben. Totaal hebben gemeenten 164 informatieverplichtingen en provincies 57 informatieverplichtingen. Aan de hand van feedback van een pilot gemeente, een pilot provincie en aan de hand van expertjudgement zijn de informatieverplichtingen geselecteerd die de hoogste AL-I veroorzaken. Tijdens interviews bij gemeenten en provincies is aan de hand van deze top lijst de tijdsbesteding van de beleidsmedewerkers achterhaald, die worden veroorzaakt door deze informatieverplichtingen.

¹ De term Administratieve Lasten Interbestuurlijk zal in dit document worden afgekort tot AL-I.

Totaal hebben 126 interviews met gemeentelijke beleidsmedewerkers plaatsgevonden om gegevens te verzamelen over de onderzochte informatieverplichtingen. Om de lasten van provincies te achterhalen hebben 28 interviews plaatsgevonden. Het betrof interviews bij 37 verschillende gemeenten en drie verschillende provincies.

Om de AL-I te kunnen bepalen is naast de tijdsbesteding ook voor iedere informatieverplichting bepaald hoe vaak medeoverheden hiermee in aanraking komen. Voor specifieke uitkeringen die via de SiSa systematiek worden verantwoord kon het aantal medeoverheden worden achterhaald via de zogenaamde ‘kuisjeslijst’². Voor andere informatieverplichtingen zijn de aantallen bij de uitvoeringsinstantie achterhaald. Indien geen landelijke cijfers voorhanden waren, zijn aannames gemaakt op basis van de beschikbare gegevens.

Resultaten gemeenten

De onderzochte informatieverplichtingen geven voor gemeenten een jaarlijkse AL-I van circa € 69 miljoen. De meeste AL-I komen voort uit het periodiek opstellen van verslagen en het hiervoor verzamelen van gegevens. Het gedeelte van de AL-I dat door gemeenten in ieder geval ook zou worden uitgevoerd als de informatieverplichting aan het Rijk niet zou bestaan, bedraagt ongeveer € 25 miljoen per jaar.

Resultaten provincie

De onderzochte informatieverplichtingen geven een jaarlijkse AL-I voor provincies van circa € 4,1 miljoen. Voor provincies liggen de hoogste lasten in het bijhouden van de administratie om de verantwoording richting het Rijk uit te kunnen voeren. Het gedeelte van de AL-I dat door provincies in ieder geval ook zou worden uitgevoerd als de informatieverplichting aan het Rijk niet zou bestaan, wordt geraamd op € 0,6 miljoen per jaar.

Kwalitatieve resultaten

De informatieverplichtingen, zoals deze zijn onderzocht, worden over het algemeen goed beoordeeld wat betreft de ervaren lasten. Een aantal informatieverplichtingen scoorde het maximale aantal van 16 punten. De wijze waarop gemeenten en provincies de AL-I ervaren zijn vergelijkbaar. Provincies zijn hierbij iets positiever over de gemeten informatieverplichtingen dan gemeenten.

Conclusie

De onderzochte informatieverplichtingen geven voor gemeenten een jaarlijkse AL-I van circa € 69 miljoen. Het gedeelte van de AL-I dat door gemeenten in ieder geval ook zou worden uitgevoerd als de informatieverplichting aan het Rijk niet zou bestaan, bedraagt ongeveer € 25 miljoen per jaar.

De onderzochte informatieverplichtingen geven een jaarlijkse AL-I voor provincies van circa € 4,1 miljoen. Het gedeelte van de AL-I dat door provincies in ieder geval ook zou worden uitgevoerd als de informatieverplichting aan het Rijk niet zou bestaan, wordt geraamd op € 0,6 miljoen per jaar.

De AL-I voor gemeenten en provincies zijn geëxtrapoleerd op basis van het Pareto principe. Voor gemeenten worden de AL-I na extrapolatie geraamd op € 87 miljoen per jaar. Voor provincies worden de AL-I na extrapolatie geraamd op € 5,1 miljoen per jaar.

² Lijst met ontvangende medeoverheden per specifieke uitkering BZK.

Aanbevelingen

In het onderzoek zijn voorstellen naar voren gekomen om de AL-I te reduceren en de ervaring van de informatieverplichtingen te verbeteren.

Beoordeel de doelmatigheid van de informatieverplichtingen

Zorg voor duidelijke regelgeving en uitvoering

Voorkom te veel veranderingen in de regelgeving

Verminder aantal specifieke uitkeringen

Verantwoording tussen medeoverheden eveneens via SiSa

Beleidsmatige verantwoording via SiSa

2 Inleiding

Het thema ‘Administratieve Lasten Interbestuurlijk (AL-I)³’ is deze kabinetsperiode nadrukkelijker op de agenda komen te staan. De minister van BZK heeft in een overleg met de Tweede Kamer in de loop van 2007 aangegeven de AL-I in deze kabinetsperiode te willen verminderen met 25%. De Tweede Kamer heeft op haar beurt in december vorig jaar een motie (TK stukken, vergaderjaar 2006-2007, 29 515 nr. 194) aangenomen⁴ waarin het kabinet wordt gevraagd op korte termijn een nulmeting naar de AL-I uit te voeren.

Het ministerie van BZK is daarom het onderzoek ‘Nulmeting Administratieve Lasten Interbestuurlijk’ gestart. De eerste doelstelling van dit onderzoek is het bepalen en uitwerken van de definitie van de Administratieve Lasten Interbestuurlijk (AL-I) voor gemeenten en provincies. Hierin wordt bepaald met welke en met hoeveel interbestuurlijke informatieverplichtingen gemeenten en provincies te maken krijgen.

In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de kosten die gemeenten en provincies maken voor de uitvoering van de informatieverplichtingen en hoe de uitvoering van deze informatieverplichtingen worden ervaren. Deze lasten worden gemeten voor de Top-40 van de informatieverplichtingen met de hoogste lasten en vervolgens geëxtrapoleerd naar een totaalbeeld van de AL-I. Als peildatum voor het onderzoek wordt 1 maart 2007 aangehouden.

Aan de hand van de kwantificering van de kosten en de beschrijvingen van de ervaringen, worden oplossingsrichtingen voor het reduceren van de AL-I bepaald. Deze oplossingsrichtingen worden met name gericht op de Top-10 van verplichtingen met de hoogste lasten die in het onderzoek als zodanig naar voren komen.

In de onderliggende rapportage worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

³ De term Administratieve Lasten Interbestuurlijk zal in dit document worden afgekort tot AL-I.

⁴ Ingediend door VVD-lid Van der Burg.

3 Administratieve Lasten - Interbestuurlijk

3.1 Definitie

De definitie van Administratieve Lasten – Interbestuurlijk, gebaseerd op de bekende definities van administratieve lasten voor burgers en bedrijven, luidt als volgt:

De Administratieve Lasten Interbestuurlijk zijn de kosten voor de medeoverheden om te voldoen aan informatieverplichtingen richting de Rijksoverheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de Rijksoverheid.

Het gaat om het door de medeoverheden verzamelen, bewerken, bewaren, registreren en ter beschikking stellen van informatie.

Door deze definitie vallen de volgende elementen buiten de definitie van de Administratieve Lasten - Interbestuurlijk:

- Beroepsprocedures tussen overheden. Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek die wordt gehanteerd in de AL onderzoeken van bedrijven en burgers.
- De informatie-inspanningen die medeoverheden moeten leveren om de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten respectievelijk de Gemeenteraad mogelijk te maken. Deze informatievragen komen namelijk niet direct voort uit Rijksregelgeving, maar zijn bedoeld voor de gemeente of provincie zelf.
- De beleidsmatige voorbereiding door medeoverheden, zoals het formuleren van prestaties. Dit betreft namelijk geen informatieverplichting richting het Rijk. Echter indien deze beleidsmatige voorbereiding verplicht dient te worden gerapporteerd, wordt dit wel meegenomen in het onderzoek.
- Vergunning- en subsidieaanvragen aan andere bestuurslagen, als deze ook door bedrijven of burgers kunnen worden aangevraagd (bouwvergunning van bijvoorbeeld de provincie bij de gemeente). Vergunningen en subsidies die specifiek voor de gemeenten of provincies zijn, vallen wel binnen de gehanteerde definitie van AL-I.
- De informatieverplichtingen die niet voortvloeien uit Rijksregelgeving. Dit betekent dat alleen die verplichtingen die hun oorsprong kennen in Rijksregelgeving en conventanten, deel uit maken van de definitie. De informatieverplichtingen die medeoverheden zelf aan andere overheden opleggen vallen niet onder de definitie. Wel kan het voorkomen dat de verplichtingen via een medeoverheid worden uitgevoerd. De basis blijft dat de informatie wordt gevraagd uit regelgeving van of andere afspraken met de Rijksoverheid.

Gemengde functie

Sommige informatieverplichtingen of handelingen zouden door een bestuurorgaan ook worden uitgevoerd als deze niet verplicht zijn op basis van Rijksregelgeving. Deze handelingen worden eveneens uitgevoerd om te voldoen aan de verantwoording aan de gemeenteraad of Gedeputeerde Staten. Deze zogenaamde gemengde functies worden wel tot de AL-I gerekend, maar dan alleen voor die onderdelen die ook daadwerkelijk verplicht zijn op basis van de Rijksregelgeving. In het kostenmodel zijn deze verplichtingen gelabeld en is daarnaast een raming gemaakt van deze gemengde functie. De gemengde functie kan per gemeente of provincie sterk verschillen en is afhankelijk van de eisen van de gemeenteraad of van de Gedeputeerde Staten. Een voorbeeld van een informatieverplichting met gemengde functie is de

Milieugerelateerde informatieverplichting. Deze rapportage wordt zowel gebruikt voor de verantwoording richting het Rijk als naar de eigen organisatie.

3.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderliggende onderzoek richt zich alleen op de AL-I voor gemeenten en provincies. Reden hiervoor is, dat de komende jaren met de taken en bevoegdheden rondom verschillende beleidsthema's tussen de overheidslagen zal worden geschoven (decentralisatie). Dit betreft met name provincies en gemeenten. Hierdoor is ook besloten om de lasten van gemeenschappelijke regelingen niet mee te nemen in het onderzoek. Ook de informatieverplichtingen voor andere medeoverheden zoals Waterschappen, de veiligheidsregio's (politie en brandweer) en zelfstandige en publieke bestuursorganen (ZBO's en PBO's) worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast is het onderzoek bedoeld om de AL-I voor de normale gang van zaken binnen provincies en gemeenten weer te geven. Provincies en gemeenten die lasten ondervinden doordat zij zich in een specifieke en vaak unieke situatie bevinden worden dan ook niet meegenomen in het onderzoek. Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de informatieverplichtingen betreffende de zogenaamde artikel 12 gemeenten. Hoewel de lasten van deze verplichtingen voor de individuele gemeente hoog kunnen zijn, zullen de AL-I niet worden meegenomen in het onderzoek. Het betreft op het moment maximaal drie gemeenten. Dit aantal is te laag om in het onderzoek een onderbouwde meting mee te nemen.

In het onderstaande kader zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de verdere afbakening en kwantificering van de AL-I kort samengevat. Deze uitgangspunten vormen de basis voor het ontwikkelen van het Standaardkostenmodel (SKM) voor het meten van de AL-I.

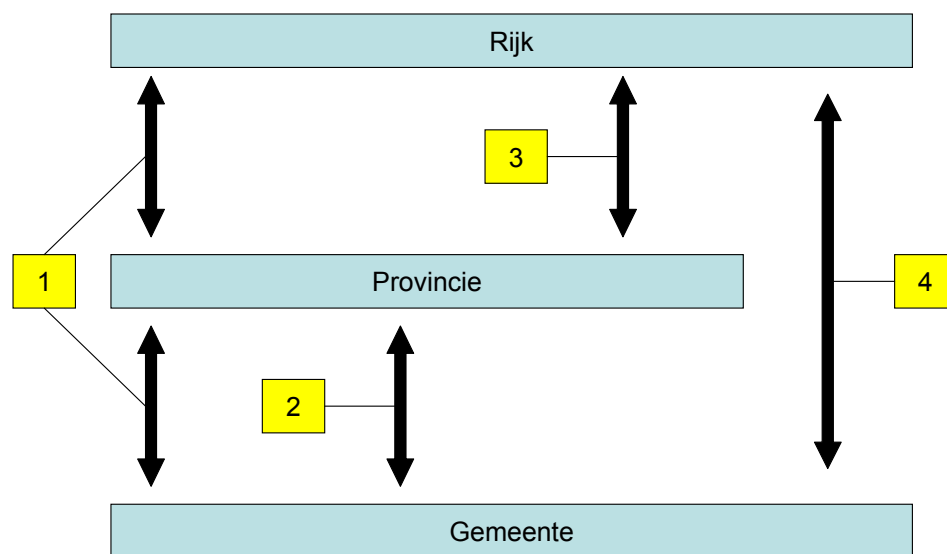
Kader 1. Belangrijkste uitgangspunten voor het opstellen van het Kostenmodel AL-I

- ❑ *Standaardkostenmodel.* De werkwijze van het berekenen van de administratieve lasten is gebaseerd op de uitgangspunten zoals deze zijn vastgelegd door het ministerie van BZK en Financiën.
- ❑ *Open structuur.* Het SKM wordt opgezet met een "open structuur". Dit betekent dat in het SKM AL-I inzichtelijk en controleerbaar is opgenomen:
 - om welke informatieverplichting het gaat.
 - welke handelingen gemeenten en provincies uitvoeren om aan de verplichting te voldoen.
 - hoe de kostenberekening hiervan plaatsvindt.
- ❑ *Volledige naleving.* De AL worden berekend op basis van de aanname van volledige naleving van de regelgeving.
- ❑ *Referentiejaar.* De AL worden berekend voor een bepaald referentiejaar. Dit jaar beschrijft de nulsituatie en wordt gebruikt als de basis voor het beoordelen van de ontwikkeling van de AL. Het nulpunt van de meting is vastgesteld op 1 maart 2007.
- ❑ *Alleen de lasten, niet de baten.* In het SKM AL-I worden alleen de administratieve lasten geraamd, mogelijke baten (bijvoorbeeld voor aansturing en verantwoording) worden buiten beschouwing gelaten. Deze worden echter wel beoordeeld in het kader van de Ervaren Lasten.
- ❑ *Uurtarieven.* Bij de berekeningswijze van uurtarieven wordt aangesloten bij de "Handleiding Overheidstarieven 2007" van het ministerie van Financiën.
- ❑ *Labelling.* In navolging van de meetmethodiek 'meten is Weten II', worden informatieverplichtingen met specifieke eigenschappen gelabeld. Dit betreft met name gemengde functies en verplichtingen op basis van Europese regelgeving.

3.3 Informatieverplichtingen

De informatieverplichtingen voor de doelgroepen kunnen ontstaan uit regelgeving van diverse bestuursorganen. In dit onderzoek worden die informatieverplichtingen onderzocht die informatiestromen geven vanuit provincies en gemeenten richting de Rijksoverheid.

De informatiestromen die het gevolg zijn van de informatieverplichtingen kunnen in vier categorieën worden ingedeeld. Deze indeling is van belang bij het bepalen van de informatie systematiek. In de onderstaande figuur staan de informatiestromen schematisch weergegeven en worden daaronder nader uitgelegd.



Figuur 1. Informatiestromen tussen overheden.

1. Een informatieverplichting vanuit het Rijk naar de provincie, waaruit vervolgens een informatieverplichting ontstaat vanuit de provincie naar de gemeente is een voorbeeld van een meervoudige informatiestroom. Dit type informatiestroom komt bijvoorbeeld voor bij de toekenning van de ILG gelden en de informatieverplichtingen die hieruit voortvloeien.
2. Een informatieverplichting vanuit de provincie naar de gemeente is een enkelvoudige informatiestroom. Het informeren van de provincie door gemeenten ten behoeve van Kwaliteit lokaal bestuur is hier een voorbeeld van.
3. Een informatieverplichting vanuit het Rijk naar de provincie is een enkelvoudige informatiestroom. Een voorbeeld hiervan is het opsturen van de begroting en jaarrekening van de provincie naar het Rijk.
4. Een informatieverplichting vanuit het Rijk naar de gemeente is een enkelvoudige informatiestroom. De verplichting tot het aanleveren van gegevens aan het CBS door gemeenten is een voorbeeld van een type 4 informatiestroom.

De informatieverplichtingen vinden hun oorsprong in:

- Uitkeringen. Gemeenten en provincies kunnen van de Rijksoverheid geld aanvragen voor specifieke onderwerpen zoals jeugdzorg. Per uitkering verschillen de gevraagde gegevens. Deze verplichtingen kunnen de stromen 1 (tussen Rijk en provincie), 3 en 4 betreffen.
- Overige informatieverplichtingen. Naast de gegevens die provincies en gemeenten moeten overleggen voor de bovengenoemde punten, hebben zij ook andere informatieverplichtingen. Hierbij kan worden gedacht aan het leveren van gegevens aan het CBS. Dit kunnen alle stromen betreffen.

Alle informatieverplichtingen zijn daarnaast ook in te delen naar de mate waarin de uitvoering is ingebed in de organisatie van de bestuursorganen. Dit geeft de volgende categorieën:

- Structurele verplichtingen. Informatieverplichtingen met een vaste frequentie of projecten met een looptijd van drie jaar of meer. Het jaarlijks opstellen van een jaarrekening is een voorbeeld van een structurele verplichting.
- Incidentele verplichtingen. Informatieverplichtingen zonder een vaste frequentie of projecten met een looptijd van 3 jaar of minder. Bijvoorbeeld het ter goedkeuring voorleggen van een verordening heeft geen vaste jaarlijkse frequentie en is daarmee een incidentele verplichting.

Beleidssterreinen

Naast de bovengenoemde indelingen, zijn de informatieverplichtingen in dit project ook ingedeeld naar de verschillende beleidssterreinen. Hierbij is aangesloten bij de indeling die wordt gebruikt bij het gemeentefonds. In het onderzoek is hierbij alleen de categorie 'Volks-huisvesting, Ruimtelijke Ordening' en stedelijke vernieuwing opgesplitst in twee aparte categorieën, 'Wonen Wijken en Integratie' en 'Ruimtelijke Ordening', omdat deze inhoudelijk verschillen. In het onderzoek zijn de volgende beleidssterreinen gehanteerd:

1. Werk en inkomen.
2. Maatschappelijke Zorg.
3. Educatie.
4. Kunst en Ontspanning.
5. Groen.
6. Wonen, Wijken en Integratie.
7. Ruimtelijke ordening.
8. Oudheid.
9. Riolering.
10. Wegen en Water.
11. Openbare Orde en Veiligheid.
12. Fysiek Milieu.
13. Bestuursorganen.
14. Overige.

Voor provincies worden dezelfde beleidssterreinen onderscheiden, maar hiervoor is de lijst korter omdat een aantal van de categorieën voor provincies geen verplichtingen bevat.

4 Meten van Administratieve Lasten – Interbestuurlijk

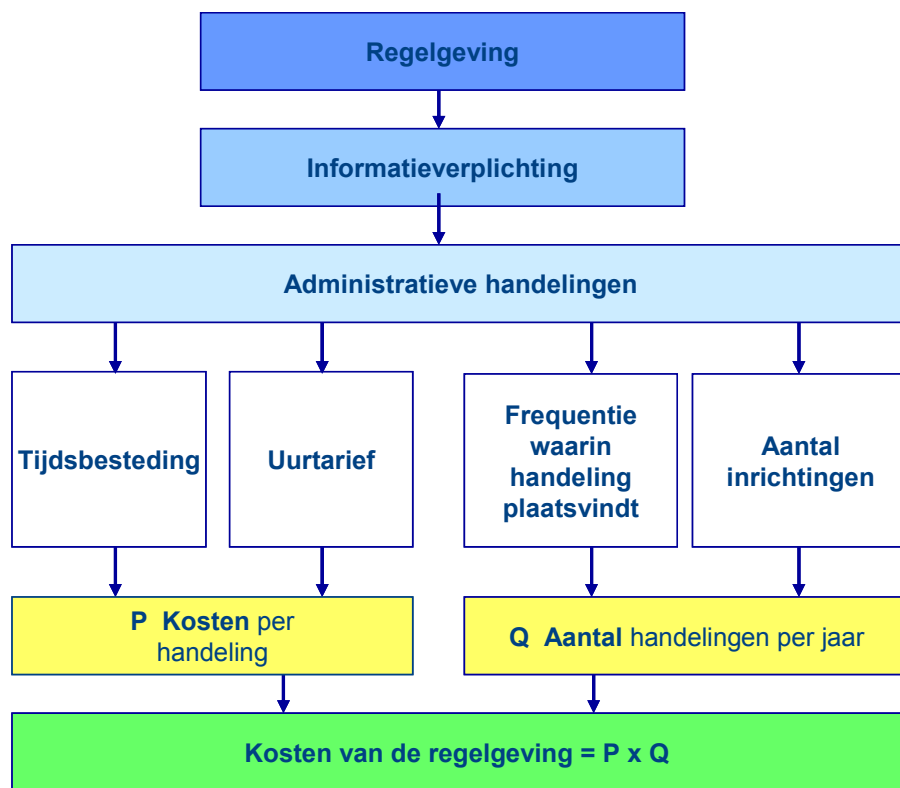
Voor het meten van de Administratieve Lasten – Interbestuurlijk is gekeken naar twee factoren:

- De kwantitatieve AL-I. De daadwerkelijke kosten die bestuursorganen maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen.
- De kwalitatieve AL-I, of Ervaren Lasten Interbestuurlijk (EL-I). Dit betreft de manier waarop de informatieverplichting wordt beleefd bij de bestuursorganen die ze moeten uitvoeren.

In de onderstaande paragrafen worden deze twee punten nader toegelicht. Hierna wordt weergegeven hoe de daadwerkelijke nulmeting AL-I is uitgevoerd.

4.1 Kwantitatieve meting

De AL-I zijn bepaald door de kosten van een administratieve handeling (P als het product van tijdsbesteding en uurtarief) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q) waarop deze van toepassing zijn. De kosten voor een administratieve handeling zijn berekend als het product van de tijdsbesteding, het uurtarief en de frequentie per jaar. In de onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



Figuur 2. Schematisch overzicht van de berekening van de AL-I.

Pareto principe

Provincies en gemeenten hebben een aanzienlijk aantal informatieverplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving van de rijksoverheid. Binnen de beperkte doorlooptijd van het onderzoek is het niet mogelijk om de administratieve lasten interbestuurlijk van al deze informatieverplichtingen te bepalen aan de hand van interviews. De administratieve lasten interbestuurlijk van de informatieverplichtingen met de hoogste lasten zijn bepaald. Om de totale administratieve lasten interbestuurlijk te berekenen zullen de lasten van de informatieverplichtingen met de hoogste lasten worden geëxtrapoleerd met behulp van het Pareto principe. In het onderstaande kader staat het Pareto principe nader toegelicht.

Kader 3. Pareto principe

Het Pareto principe staat ook bekend als de '80/20 regel'. Het Pareto principe geeft aan dat een gering aantal oorzaken verantwoordelijk is voor het merendeel het resultaat⁵.

Het Pareto principe is toepasbaar op vele andere terreinen. Voor dit onderzoek betekent het letterlijk dat 80% van de administratieve lasten interbestuurlijk wordt veroorzaakt door 20% van de informatieverplichtingen.

4.2 Kwalitatieve meting: Ervaren Lasten

Provincies en gemeenten ervaren regelgeving en de uitvoering daarvan niet alleen in termen van tijd en geld als belastend. Deze Ervaren Lasten (EL) kunnen worden weergegeven door belevingsfactoren. Concreet betekent dit dat scores zijn toegekend aan de belevingsfactoren. De scores geven een kwalitatief beeld van hoe provincies en gemeenten denken over de informatieverplichtingen en de wijze waarop hier uitvoering aan moet worden gegeven.

Deze belevingsfactoren identificeren aangrijpingspunten die vanuit de perceptie van overheidsorganisaties relevant zijn voor verbetering van de regelgeving en de uitvoering daarvan. Met andere woorden: er ligt een directe relatie tussen enerzijds de belevingsfactoren en anderzijds de aangrijpingspunten om dit te verbeteren. In tabel 1 zijn de belevingsfactoren aan de hand van voorbeelden nader toegelicht.

⁵ The 80/20 Principle. Richard Koch. Nicholas Brealey Publishing, 1997.

Tabel 1. Overzicht van de belevingsfactoren

| Nr | Belevingsfactoren | Voorbeelden: het wordt door ervaringsdeskundige als positief ervaren als ... |
|----|------------------------------------|---|
| 1 | Duidelijkheid | ... duidelijk is (of gemaakt kan worden) wat de aanleiding en/of het doel van de informatieverplichting is en de werkzaamheden die daarvoor moeten worden uitgevoerd. Kortom, de ervaringsdeskundige ervaart de verplichting en de daarvoor uit te voeren (deel)handelingen als zinvol en nuttig. |
| 2 | Proportionaliteit en effectiviteit | ... de indruk ontstaat dat opgelegde administratieve verplichting redelijk is, d.w.z. dat deze verplichtingen en de daarvoor uit te voeren handelingen en te maken kosten in verhouding staan tot de dienst die door de overheid wordt geleverd of het achterliggende doel dat hiermee wordt gediend. |
| 3 | Doorlooptijd | ... de afhandelingstermijn waarbinnen de administratieve verplichting wordt uitgevoerd in de ogen van de ervaringsdeskundige – gelet op de aspecten die worden beoordeeld – redelijk is. |
| 4 | Dienstverlening | ... de organisatie die belast is met de uitvoering zich constructief opstelt, gericht is op het goed informeren over de vereisten en vooral oplossingsgericht meedenkt. Kortom, de ervaringsdeskundige ervaart de dienstverlening als goed als deze (door maatwerk) geholpen wordt om aan de verplichting te voldoen. |

Iedere informatieverplichting is beoordeeld op vier belevingsfactoren. Dit betekent dat iedere belevingsfactor een individuele score heeft. Op een schaal van 1 tot 4:

- 1 = zeer slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = redelijk
- 4 = goed

De scores gezamenlijk geven een beeld van de kwaliteit en de uitvoering van de regelgeving zoals deze door de doelgroep wordt ervaren. Met andere woorden: De totaalscore geeft een beeld van de ervaren lasten, terwijl de afzonderlijke scores inzicht geven in de concrete verbetermogelijkheden.

4.3 Uitvoering van de nulmeting

Om de meting van de AL-I te kunnen uitvoeren, zijn werkzaamheden uitgevoerd die zijn onderverdeeld in de onderstaande vier fasen. Deze fasen worden onder de opsomming nader toegelicht:

1. Vaststellen van de uitgangspunten en analyseren van wet- en regelgeving.
2. Uitwerken informatieverplichtingen in het Standaardkostenmodel AL-I.
3. Het uitvoeren van het praktijkonderzoek bij gemeenten en provincies.
4. Consolideren onderzoeksresultaten en opstellen eindrapportage.

Ad 1. Vaststellen van de uitgangspunten en analyseren van wet- en regelgeving

In de eerste fase van het onderzoek is een Plan van Aanpak opgesteld waarin de werkzaamheden en uitgangspunten van het onderzoek zijn verwoord. Hierin is een eerste inventarisatie opgenomen van de informatieverplichtingen uit de wet- en regelgeving. Om deze verplichtin-

gen te inventariseren is in de Nederlandse wet- en regelgeving gezocht naar artikelen die AL-I voor gemeenten en provincies veroorzaken. Bij deze inventarisatie is gebruik gemaakt van:

- De resultaten van een inventarisatie van www.wetten.nl.
- Een analyse van de Gemeentewet en Provinciewet.
- De informatie op de websites van departementen, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties.
- Ervaringen uit eerdere projecten over interbestuurlijke lasten. SIRA Consulting heeft ervaring met het uitvoeren van interbestuurlijke lastenonderzoeken.⁶

Gedurende een overleg met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK is de lijst met informatieverplichtingen nagegaan om te bepalen wat mogelijk de grootste administratieve lasten-interbestuurlijk zijn voor de gemeenten en provincies. Aan de hand van dit overleg is bepaald welke informatieverplichtingen zijn opgenomen in de top 40. Deze top 40 bestaat uit 25 informatieverplichtingen voor gemeenten en 15 informatieverplichtingen voor provincies.

In vervolg op de eerste samenstelling van de top 40 is gebruik gemaakt van gegevens die zijn verzameld bij twee pilot gemeenten en één pilot provincie. Zij hebben voor de volledige lijst met informatieverplichtingen de hoogte van de AL-I en de EL-I ingevuld. Op basis hiervan is de top 40 lijst definitief gemaakt en vervolgens teruggekoppeld naar de begeleidingscommissie.

Ad 2. Uitwerken informatieverplichtingen in het Standaardkostenmodel AL-I

Op basis van de inventarisatie van de informatieverplichtingen is een Kostenmodel opgesteld waarmee de AL-I zijn berekend volgens het schema dat is weergegeven in paragraaf 4.1.

Ad 3. Het uitvoeren van onderzoek bij gemeenten en provincies

De uitvoering van het onderzoek wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4 van deze rapportage.

Ad 4. Consolideren onderzoeksresultaten en eindrapportage

In het onderliggende rapport zijn de resultaten naar de Administratieve Lasten Interbestuurlijk weergegeven. Bij de aanbevelingen zijn mogelijkheden gegeven voor reductie van de interbestuurlijke administratieve lasten.

⁶ SIRA Consulting heeft onder andere in opdracht van de provincies Limburg en Zuid-Holland onderzoek gedaan naar de interbestuurlijke lasten die de provincie voor gemeenten en waterschappen veroorzaakt.

4.4 Gegevensverzameling

Informatieverplichtingen

Voorafgaand aan de interviews is een inventarisatie gemaakt van de verschillende informatieverplichtingen die gemeenten en provincies ten aanzien van de Rijksoverheid hebben. Aan de hand van feedback van een pilot gemeente, pilot provincie en aan de hand van expertjudgement zijn de informatieverplichtingen geselecteerd die de hoogste AL-I veroorzaken. Tijdens interviews bij gemeenten en provincies is aan de hand van deze toplist de tijdsbesteding van de beleidsmedewerkers achterhaald, die worden veroorzaakt door deze informatieverplichtingen.

Aantal interviews

Ten behoeve van de gegevensverzameling zijn 72 verschillende gemeenten benaderd om geheel of gedeeltelijk mee te werken aan het onderzoek. Van deze gemeenten hebben 37 aan het onderzoek meegewerkt.

Totaal hebben 126 interviews met gemeentelijke beleidsmedewerkers plaatsgevonden om gegevens te verzamelen over de onderzochte informatieverplichtingen. Deze interviews zijn gehouden met gemeenten van verschillende omvang, om op deze wijze representatieve tijdsbestedingen te kunnen achterhalen. Om de lasten van provincies te achterhalen hebben 28 interviews plaatsgevonden. Het betrof interviews bij drie verschillende provincies.

Inzicht tijdsbesteding

Gedurende de interviews kwam naar voren dat medewerkers van gemeenten en provincies vaak moeilijk onderscheid kunnen maken in de tijdsbesteding voor de specifieke handelingen van een informatieverplichting. In de interviews is daarom extra aandacht besteed aan de manier waarop bepaalde handelingen worden uitgevoerd en wat hiervan de achtergronden zijn.

Achterhalen aantallen

Om de AL-I te kunnen bepalen is naast de tijdsbesteding ook voor iedere informatieverplichting bepaald hoe vaak medeoverheden hiermee in aanraking komen. Voor specifieke uitkeringen die via de SiSa systematiek worden verantwoord kon het aantal medeoverheden worden achterhaald via de zogenaamde 'kuisjeslijst'. Voor andere informatieverplichtingen was het noodzakelijk om deze gegevens bij de uitvoeringsinstantie te achterhalen. Indien geen landelijke cijfers voorhanden waren, zijn aannames gemaakt op basis van de beschikbare gegevens.

Gegevens op basis van ander onderzoek

Gedurende interviews met gemeenten is aan het licht gekomen dat niet alle zwaarste informatieverplichtingen zijn besproken. Het betreft met name de W.W.B., I.O.A.Z. en I.O.A.W., die volgens de betrokken beleidsmedewerkers veel lasten veroorzaken. Om een inschatting te maken van de lasten, die voortvloeien uit deze informatieverplichtingen is gebruik gemaakt van een onderzoek van Divosa⁷. Het onderzoek is nader geanalyseerd, om te kunnen nagaan of de verschillende handelingen zijn uitgevoerd op het moment van de peildatum van het huidige onderzoek. Daarnaast is gekeken of de verschillende handelingen binnen de definitie van AL-I vallen, om op deze wijze een inschatting te maken van de lasten. Door deze werkwijze was het niet mogelijk om de ervaren lasten te achterhalen en reductievoorstellen te bespreken.

⁷ 'Administratieve Lasten de baas', Divosa (2005).

5 Regelgeving

5.1 Informatieverplichtingen voor gemeenten

De informatieverplichtingen zijn verzameld door middel van een quickscan van de Nederlandse regelgeving en zijn aangeleverd door gemeenten, provincies en de leden van de begeleidingscommissie van dit project. Op deze manier is een zo compleet mogelijk beeld van de relevante informatieverplichtingen ontstaan. In totaal zijn 164 informatieverplichtingen voor de gemeenten geïdentificeerd.

Een overzicht van de aantallen informatieverplichtingen per beleidsterrein staan weergegeven in de onderstaande tabel.

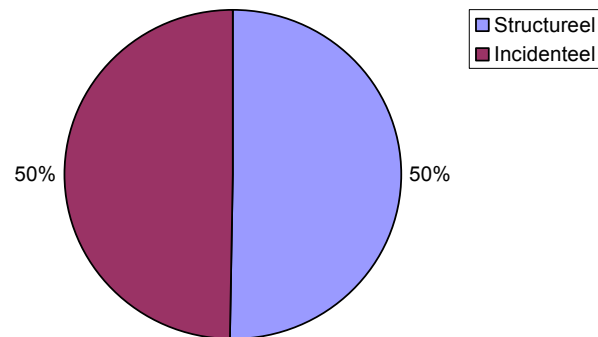
Tabel 2. Aantal informatieverplichtingen voor gemeenten per beleidsterrein

| Beleidssterrein | Aantal informatieverplichtingen |
|---------------------------------|---------------------------------|
| 1. Werk en inkomen | 17 |
| 2. Maatschappelijke Zorg | 29 |
| 3. Educatie | 10 |
| 4. Kunst en Ontspanning | 10 |
| 5. Groen | 5 |
| 6. Wonen, Wijken en Integratie | 4 |
| 7. Ruimtelijke Ordening | 20 |
| 8. Oudheid | 2 |
| 9. Riolering | 1 |
| 10. Wegen en Water | 9 |
| 11. Openbare Orde en Veiligheid | 10 |
| 12. Fysiek Milieu | 15 |
| 13. Bestuursorganen | 27 |
| 14. Overig | 5 |
| Totaal | 164 |

De gemeenten hebben de meeste informatieverplichtingen in de beleidsterreinen:

- Maatschappelijke Zorg. Dit betreft verplichtingen zoals het aanleveren van prestatiegegevens over de Wet maatschappelijke ondersteuning.
- Bestuursorganen. Veel informatieverplichtingen uit de Gemeentewet vallen in dit beleidsterrein, zoals het verplicht toesturen van verordeningen aan Gedeputeerde Staten.
- Ruimtelijke Ordening. Bijvoorbeeld de Topper-regeling, voor het ontwikkelen van bedrijfstreinen, valt in dit beleidsterrein.

Binnen deze gemeentelijke informatieverplichtingen verschilt het welk type informatieverplichting het betreft. In de onderstaande figuur is een opsplitsing gemaakt naar structurele en incidentele verplichtingen.



Figuur 3. Totaal informatieverplichtingen per aard van de verplichting.

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de helft van de verplichtingen incidentele verplichtingen betreft. De lasten die uit deze incidentele verplichtingen voortkomen zijn variabel en kunnen dus per jaar verschillen. De AL-I die voortkomen uit de structurele verplichtingen vragen jaarlijks ongeveer dezelfde informatie. De AL-I uit de structurele lasten zijn daarmee een meer stabiel onderdeel van de AL-I voor gemeenten. Dit gaat overigens alleen op voor de aantallen informatieverplichtingen en betekent niet dat ook de helft van de AL-I variabel is.

Uit verdere analyse blijkt dat:

- Het grootste aantal incidentele informatieverplichtingen hebben gemeenten in de beleidscategorie 'Bestuursorganen'. Veel van de verplichtingen uit de Gemeentewet, die een significant deel van het totaal aantal verplichtingen in dit beleidsterrein uitmaken, zijn namelijk verbonden aan specifieke gebeurtenissen binnen een gemeente. Bijvoorbeeld het benoemen van een burgemeester. Deze gebeurtenissen hebben geen vaste frequentie waardoor de lasten van de verplichtingen niet structureel zijn.
- Het grootste aantal structurele informatieverplichtingen hebben de gemeenten in het beleidsterrein 'Werk en inkomen' en 'Maatschappelijke Zorg'. Dit betreft met name een aantal structurele specifieke uitkeringen waar gemeenten, die hier gebruik van maken, structureel informatie over moeten aanleveren.

5.2 Informatieverplichtingen voor provincies

Net als bij gemeenten, is ook voor de provincies bepaald met welke informatieverplichtingen deze te maken krijgen. Dit betreft in totaal 57 informatieverplichtingen voor de provincies. Het aantal informatieverplichtingen per beleidsterrein zijn voor provincies in de onderstaande tabel weergegeven. Hierbij is per beleidsterrein aangegeven hoeveel structurele en incidentele verplichtingen er voor provincies aanwezig zijn.

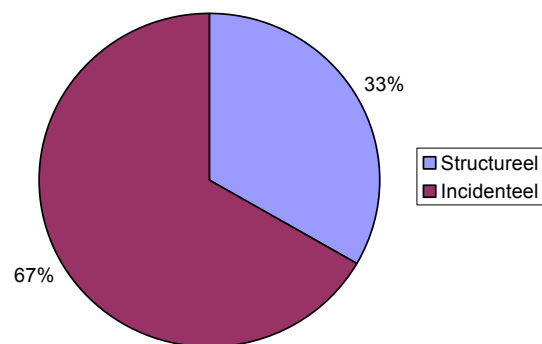
Tabel 3. Aantal informatieverplichtingen voor provincies per beleidsterrein

| Beleidsterrein | Aantal informatieverplichtingen |
|--------------------------------|---------------------------------|
| 1. Maatschappelijke zorg | 1 |
| 2. Kunst en ontspanning | 6 |
| 3. Ruimtelijke Ordening | 4 |
| 4. Wonen, Wijken en Integratie | 3 |
| 5. Wegen en Water | 6 |
| 6. Openbare Orde en Veiligheid | 2 |
| 7. Fysiek Milieu | 8 |
| 8. Bestuursorganen | 21 |
| 10. Overig | 6 |
| Totaal | 57 |

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat provincies:

- de meeste informatieverplichtingen in het beleidsterrein ‘Bestuursorganen’ hebben. Dit betreft met name verplichtingen uit de Provinciewet, zoals het mededelen van het voorstellen tot vernietiging van een gemeentelijk besluit.
- de meeste specifieke uitkeringen in de beleidsterreinen ‘Kunst en ontspanning’ en ‘Fysiek milieu’ voorkomen, met als voorbeelden respectievelijk de specifieke uitkering breedtesportimpuls en de BANS-gelden.

Bij de provincies zijn, net zoals bij gemeenten, de informatieverplichtingen te verdelen in incidentele en structurele verplichtingen. In het onderstaande figuur staat weergegeven hoeveel informatieverplichtingen er per type zijn.



Figuur 4. Totaal informatieverplichtingen per aard van de verplichting.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat circa 31% van de informatieverplichtingen voor provincies structureel zijn. Dit betekent dat een significant deel van de provinciale interbestuurlijke lasten incidenteel zijn.

Uit verdere analyse blijkt dat:

- Het beleidsterrein ‘Wonen, Wijken en Integratie’ het hoogste aantal structurele informatieverplichtingen heeft. Dit betreft een aantal structurele specifieke uitkeringen zoals de specifieke uitkering inburgering.
- Het beleidsterrein ‘Bestuursorganen’ het grootste aantal incidentele verplichtingen heeft. Veel van de verplichtingen uit de Provinciewet, die een significant deel van het totaal aantal verplichtingen in dit beleidsterrein uitmaken, zijn namelijk verbonden aan specifieke gebeurtenissen binnen een provincie. Deze gebeurtenissen hebben geen vaste frequentie waardoor de lasten van de verplichtingen niet structureel zijn.

5.3 Financiële verantwoording specifieke uitkeringen

Een groot aantal informatieverplichtingen betreft de verantwoording van specifieke uitkeringen. Deze specifieke uitkeringen die worden verstrekt aan gemeenten en provincies dienen zowel beleidsmatig als financieel te worden verantwoord. De financiële verantwoording geschiedde doorgaans met een rapportage, vergezeld van een accountantsverklaring. Deze verantwoording is ten behoeve van de afrekening, waarbij wordt nagegaan of de gelden doelmatig en rechtmatig zijn besteed. Gemeenten en provincies ervaren veel lasten uit deze verantwoording, die mede wordt veroorzaakt door de kosten van de accountant.

Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 is de Single information Single audit (SiSa) in het leven geroepen. Deze financiële verantwoordingssystematiek heeft als doel de verantwoordings- en controle lasten van medeoverheden te verminderen. Het Rijk eist minder verantwoordingsinformatie en daarnaast wordt een minder diepgaande accountantscontrole geëist. Door de verantwoording en de controle van de specifieke uitkeringen onderdeel te maken van de jaarrekeningcontrole, kunnen de verantwoordings- en controlelasten voor mede overheden zijn verminderd. De lasten voor de accountantscontrole op de jaarrekening zijn hiermee toegenomen, de controles per specifieke uitkering zijn echter komen te vervallen. Per saldo zullen de lasten voor accountantscontroles zijn gedaald. De lasten van de accountantscontrole bij de jaarrekening zijn echter niet onderzocht gedurende het onderzoek, waardoor de reductie lastig is in te schatten. Het verzamelen van de benodigde informatie en het invullen van het SiSa-format zijn wel meegenomen in het onderzoek. Ten tijde van de peildatum zouden de lasten hoger kunnen uitvallen dan in de volgende jaren, vanwege het feit dat de invoering van een nieuwe systematiek doorgaans meer tijd met zich meebrengt.

In de onderstaande tabel staan de voornaamste wijzigingen weergegeven tussen de situatie voor SiSa en de situatie na invoering van SiSa.

Tabel 4. Wijzigingen na invoering SiSa.

| Voor invoering SiSa systematiek | Na invoering SiSa systematiek |
|---|---|
| Uitgebreide verantwoording per specifieke uitkering. | Verantwoording via jaarrekening en SiSa bijlage. |
| Afzonderlijke accountantsverklaring per specifieke uitkering. | Accountantsverklaring bij de jaarrekening is voldoende. |
| Intensieve controle per regeling. | Minder intensieve controle per regeling. |
| Controleprotocol per regeling. | Jaarrekeningcontrolevoorschriften. |
| Verslag van bevindingen per specifieke uitkering. | Verslag van bevindingen per jaarrekening. |

De SiSa verantwoordingsystematiek zal ook worden gebruikt voor de verantwoording tussen medeoverheden, voor zover het Rijksmiddelen betreft. In enkele gevallen wordt SiSa reeds gebruikt als financiële verantwoordingsystematiek tussen medeoverheden, om de lasten verder te doen afnemen, bijvoorbeeld bij de regeling Investeringsbudget Stedelijk Vernieuwing.

5.4 Beleidsmatige verantwoording

Naast de financiële verantwoording van specifieke uitkeringen, dient een beleidsmatige verantwoording te worden afgelegd. De gevraagde informatie zal niet worden gebruikt om de medeoverheid af te rekenen, maar vooral door de Rijksoverheid om beleid te vormen. De beleidsmatige verantwoording kan zowel moeten worden afgelegd aan de Rijksoverheid, als aan de provincies. Het is afhankelijk van de specifieke uitkering en de omvang van de gemeente hoe deze verantwoording dient te worden afgelegd. Voor een aantal specifieke uitkeringen leggen grote gemeenten direct verantwoording af aan het Rijk, terwijl de overige gemeenten verantwoording afleggen aan de provincies. De lasten die hierbij worden veroorzaakt maken onderdeel uit van de AL-I, zoals in dit onderzoek is gemeten.

Naast beleidsmatige verantwoording van specifieke uitkeringen, hebben medeoverheden meer beleidsmatige informatieverplichtingen. Hierbij kan gedacht worden aan de informatie die door gemeenten en provincies wordt verschaft ten aanzien van de IV-3. Deze gegevens worden gebruikt om het EMU-saldo en het EMU-tekort te bepalen .

6 Kwantitatieve resultaten

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de resultaten van de nulmeting Administratieve Lasten Interbestuurlijk. Zowel de AL-I voor gemeenten als voor provincies zijn weergegeven.

6.1 Resultaten voor gemeenten

De AL-I voor gemeenten is voor de 25 geselecteerde informatieverplichtingen geraamd op € 69 miljoen per jaar. In de onderstaande tabel zijn de AL-I per informatieverplichting weergegeven voor de informatieverplichtingen die de meeste lasten veroorzaken. Daarnaast is per informatieverplichting samengevat wat de handelingen en de daarbij behorende lasten zijn.

Tabel 5. De 10 informatieverplichtingen met de hoogste AL-I

| Nr | Informatieverplichting | Totaal |
|----|--|--------------|
| 1 | Wet Maatschappelijke Ondersteuning | € 12.997.900 |
| 2 | WWB, IOAZ, IOAW | € 9.260.900 |
| 3 | Milieu gerelateerde informatieverplichtingen | € 6.937.400 |
| 4 | Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing | € 6.544.900 |
| 5 | Opgave verzuim op basis van de leerplichtwet | € 4.856.200 |
| 6 | Europees Sociaal Fonds | € 4.393.600 |
| 7 | BTW-compensatie fonds | € 3.933.900 |
| 8 | IV-3 | € 3.900.600 |
| 9 | Investeringsbudget Landelijk Gebied | € 3.227.200 |
| 10 | Actieplan Cultuurbereik | € 2.323.100 |

Naar aanleiding van de bovenstaande tabel kan worden opgemerkt dat de meeste lasten worden veroorzaakt door:

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Voor een groot aantal gemeenten ontstaan de lasten vooral door de tijd die nodig is voor het opstellen van de kwartaalverslagen.
- WWB, IOAZ, IOAW. De grootste lasten worden veroorzaakt door de statistiek verplichtingen die gemeenten hebben ten aanzien van deze regelingen.
- Milieugerelateerde informatieverplichtingen. De lasten worden veroorzaakt door de tijdsbesteding voor het opstellen van de milieujaarplannen en de milieujaarverslagen.
- Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Het opstellen van de aanvraag en het bijhouden van de administratie veroorzaakt de grootste hoeveelheid AL-I.

Verder kan worden opgemerkt dat van de tien verplichtingen die de grootste AL-I veroorzaken er negen worden uitgevoerd door nagenoeg alle gemeenten in Nederland. Dit betekent dat de hoogte van de AL-I voor deze verplichtingen voor een belangrijk deel wordt bepaald door het aantal gemeenten dat met deze verplichting te maken heeft. De uitzonderingen hierop zijn:

- Europees Sociaal Fonds. Circa 100 gemeenten zijn hiermee in aanraking gekomen.

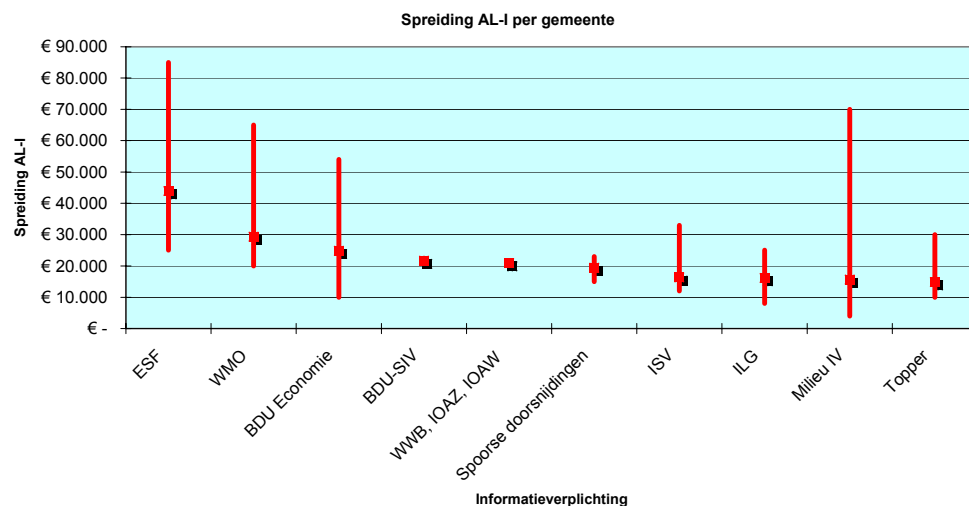
Lasten per gemeente

De hoogte van de AL-I wordt zowel bepaald door de kosten van de verplichting per gemeente (P), als door het aantal gemeenten dat in aanraking komt met de informatieverplichting (Q). In de voorgaande alinea is aangegeven dat voor veel informatieverplichtingen Q een belangrijke factor is. Daarnaast spelen de kosten per gemeente (P) een belangrijke rol. In de onderstaande tabel is daarom aangegeven wat de 10 informatieverplichtingen zijn die de hoogste kosten per gemeente hebben.

Tabel 6. De 10 informatieverplichtingen met de hoogste AL-I per gemeente (P).

| Nr | Informatieverplichting | Kosten per gemeente |
|----|--|---------------------|
| 1 | Europees Sociaal Fonds | € 43.900 |
| 2 | Wet Maatschappelijke Ondersteuning | € 29.300 |
| 3 | Brede doeluitkering Economie | € 24.800 |
| 4 | Brede doeluitkering Sociaal Integratie en Veiligheid | € 21.700 |
| 5 | WWB, IOAZ, IOAW | € 20.900 |
| 6 | Spoorse doorsnijdingen | € 19.400 |
| 7 | Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing | € 16.400 |
| 8 | Investeringsbudget Landelijk Gebied | € 16.100 |
| 9 | Milieu gerelateerde informatieverplichtingen | € 15.700 |
| 10 | Topper regeling | € 14.800 |

Per informatieverplichting kan de spreiding van de lasten tussen verschillende gemeenten vrij groot zijn. In de onderstaande figuur zijn de AL-I van de regelingen met de zwaarste lasten per gemeente weergegeven. In het figuur is daarbij ook aangegeven wat de spreiding in kosten is voor deze informatieverplichting.



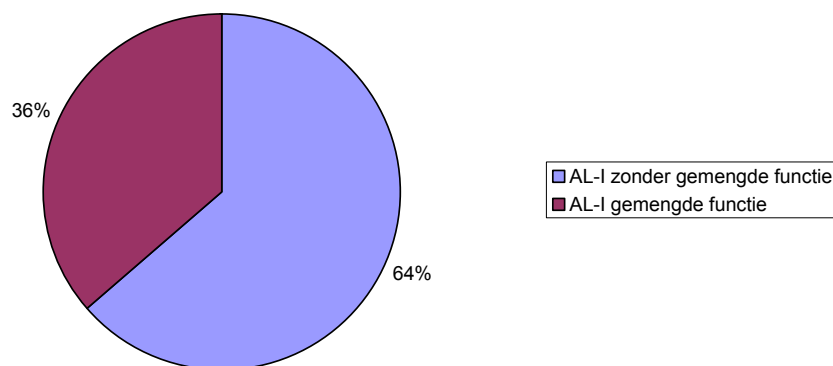
Figuur 5. Spreiding per informatieverplichting.

De informatieverplichtingen met de meeste spreiding zijn:

- Europees Sociaal Fonds. De spreiding is groot, omdat die afhankelijk is van hoeveel subsidies worden aangevraagd door de gemeente. Daarnaast is de spreiding afhankelijk van de hoogte van de subsidies en waar de subsidies voor worden gebruikt.
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De spreiding is afhankelijk van de kosten van de onderzoeken die worden uitgevoerd om te voldoen aan de informatieverplichting.
- Milieugerelateerde informatieverplichtingen. De spreiding is groot door de verschillende invulling die gemeenten aan deze informatieverplichting geven. Een aantal gemeenten houden een gedegen onderzoek, terwijl andere gemeenten kunnen volstaan met het aanleveren van minder gegevens.
- BDU Economie. De spreiding is mogelijk groot vanwege het verschil in gelden die via deze specifieke uitkering worden verkregen.

Gemengde functie

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de handelingen die gemeenten uitvoeren voor de informatieverplichtingen soms moeten worden uitgevoerd voor de eigen organisatie. Dit betreft dan meestal de verantwoording die het gemeentebestuur moet afleggen aan de gemeenteraad⁸. In het onderzoek is bepaald welk deel van de AL-I onder deze gemengde functie wordt gerekend. De mate van gemengde functie is echter afhankelijk van het detailniveau waarop de gemeenteraad de verantwoordingsinformatie vraagt aan haar medewerkers. Het percentage gemengde functie is heel variabel en zeer afhankelijk van de gemeente. De AL-I van de diverse informatieverplichtingen zijn gemeten en aan de hand van de interviews is een inschatting gemaakt van de gemengde functie. De totale AL-I voor gemeenten zonder de lasten voor de gemengde functie bedragen naar schatting € 44 miljoen per jaar. In het onderstaande figuur staat schematisch weergegeven wat het percentage van de AL-I die het gevolg zijn van handelingen dat als gemengde functie uitvoert.



Figuur 6. Percentage AL-I met gemengde functie.

⁸ Deze interne verantwoording is vaak ook bij wet geregeld, maar valt buiten de gehanteerde definitie van de AL-I omdat deze informatie niet richting het Rijk moet worden verzonden.

De 10 regelingen met de hoogste AL-I zonder gemengde functie staan in de onderstaande tabel weergegeven. Daarnaast staat per regeling het percentage van de AL-I dat uit gemengde functie bestaat.

Tabel 7. De 10 informatieverplichtingen met hoogste AL-I zonder gemengde functie.

| Informatieverplichting | AL-I zonder gemengde functie | % gemengde functie |
|--|------------------------------|--------------------|
| Wet Maatschappelijke Ondersteuning | € 9.552.800 | 27% |
| Opgave verzuim op basis van de leerplichtwet | € 4.856.200 | 0% |
| WWB, IOAZ, IOAW | € 4.639.925 | 50% |
| BTW-compensatie fonds | € 3.933.900 | 0% |
| IV-3 | € 3.900.600 | 0% |
| Europees Sociaal Fonds | € 2.233.600 | 49% |
| Actieplan Cultuurbereik | € 1.992.400 | 14% |
| Financiële verantwoording specifieke uitkeringen | € 1.961.600 | 0% |
| Investeringsbudget Landelijk Gebied | € 1.829.600 | 43% |
| Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing | € 1.800.600 | 72% |

De informatieverplichtingen met de grootste AL-I zonder gemengde functie zijn:

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De AL-I zonder gemengde functie worden geraamd op € 9,5 miljoen per jaar.
- Opgave verzuim op basis van de leerplichtwet. De AL-I zonder gemengde functie worden geraamd op € 4,9 miljoen per jaar.

De Milieugerelateerde informatieverplichtingen bestaan in zijn geheel uit gemengde functie. De opgestelde verslagen worden zowel gebruikt om te voldoen aan de verantwoording richting de raad, als de informatieverplichting uit Rijksregelgeving. Gemeenten zullen deze informatieverplichting met een zelfde detailniveau uitvoeren indien deze verplichting vanuit het Rijk niet zou bestaan, omdat dit wettelijk is vastgelegd.

Informatieverplichtingen op basis van EU-regelgeving

Een aantal onderzochte informatieverplichtingen voor gemeenten hebben een basis in de Europese regelgeving. Van de informatieverplichtingen met de hoogste AL-I, zoals staat weergegeven in tabel 5, hebben de volgende hun basis in de Europese regelgeving:

- Milieugerelateerde informatieverplichtingen. Gemeenten moeten volgens de Europese regelgeving een milieujarverslag opstellen.
- IV-3. De informatievoorziening aan derden wordt gebruikt ter berekening van het EMU-saldo.
- Europees Sociaal Fonds. Het ESF is een Europese subsidie.

6.2 Resultaten voor provincies

De AL-I voor de 15 onderzochte informatieverplichtingen voor provincies worden geraamd op € 4,1 miljoen per jaar. In tabel 8 zijn de AL-I per informatieverplichting weergegeven voor de 5 informatieverplichtingen die de meeste lasten veroorzaken.

Tabel 8. De 5 informatieverplichtingen met hoogste AL-I voor provincies.

| Nr | Informatieverplichting | AL-I |
|----|-------------------------------------|-------------|
| 1 | Investeringsbudget Landelijk Gebied | € 2.157.600 |
| 2 | BTW Compensatiefonds | € 548.400 |
| 3 | Externe veiligheid | € 483.400 |
| 4 | Uitkering Marsrouteplannen | € 313.200 |
| 5 | Wet op de jeugdzorg | € 149.600 |

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de meeste AL-I worden veroorzaakt door:

- Het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Het kost de provincie veel tijd om op een juiste wijze gegevens te verzamelen, die benodigd zijn om te kunnen verantwoorden naar de Rijksoverheid.
- BTW Compensatiefonds. De voornaamste kosten komen hierbij voort uit de tijd die nodig is om het administratiesysteem bij te houden.
- Externe Veiligheid. De voortgangsbewaking kost hier het meeste tijd. Dit betreft het controleren van de gegevens die men krijgt van de aanvragers, gemeenten, en het bijhouden van de geldstromen. Deze handelingen zijn nodig voor een goede verantwoording van de gelden richting het Rijk.

Met de informatieverplichtingen die de hoogste AL-I voor provincies veroorzaken, komen alle provincies in aanraking. De lijst met de 5 hoogste AL-I komt dan ook overeen met de lijst van informatieverplichtingen met de hoogste AL-I per provincie.

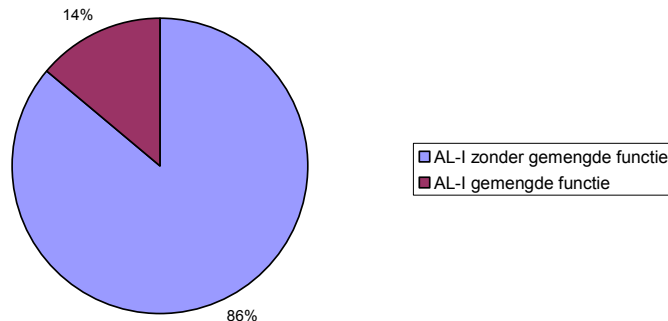
Van de AL-I per provincie per informatieverplichting zijn geen gegevens van de spreiding weergegeven vanwege het beperkt aantal geïnterviewde provincies. Het is echter zeer goed mogelijk dat ook provincies een verschil in lasten ondervinden, die voortvloeien uit dezelfde informatieverplichting.

Gemengde functie

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de handelingen die provincies uitvoeren voor de informatieverplichtingen, soms moeten worden uitgevoerd voor de eigen organisatie. Dit betreft dan meestal de verantwoording die zij moet afleggen aan Gedeputeerde Staten⁹. In het onderzoek is bepaald welk deel van de AL-I onder deze gemengde functie valt. De gemengde functie kan per provincie verschillen en is afhankelijk van het detailniveau waarop verantwoording dient te worden afgelegd aan Gedeputeerde Staten.

De totale AL-I voor provincies zonder de lasten voor de gemengde functie bedragen naar schatting € 3,5 miljoen per jaar. In figuur 7 staat schematisch weergegeven wat het percentage van de AL-I die wordt veroorzaakt door regelingen zonder gemengde functie.

⁹ Deze interne verantwoording is vaak ook bij wet geregeld, maar valt buiten de gehanteerde definitie van de AL-I omdat deze informatie niet richting het Rijk moet worden verzonden.



Figuur 7. Percentage AL-I gemengde functie.

De 5 informatieverplichtingen met de grootste AL-I zonder gemengde functie staan in de onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 9. De 5 zwaarste informatieverplichtingen AL-I zonder gemengde functie.

| Onderwerp | AL-I zonder gemengde functie | % gemengde functie |
|-------------------------------------|------------------------------|--------------------|
| Investeringsbudget Landelijk Gebied | € 1.635.600 | 32% |
| BTW Compensatiefonds | € 548.400 | 0% |
| Externe veiligheid | € 483.400 | 0% |
| Uitkering Marsrouteplannen | € 313.200 | 0% |
| Wet op de jeugdzorg | € 140.900 | 6% |

De informatieverplichtingen met de meeste AL-I zonder gemengde functie zijn:

- Investeringsbudget Landelijk Gebied. Het grootste deel van de lasten wordt veroorzaakt door handelingen die worden uitgevoerd om te voldoen aan de informatieverplichting naar het Rijk.
- Het BTW Compensatiefonds. Deze informatieverplichting bezit geen gemengde functie.

Informatieverplichtingen op basis van EU-regelgeving

De informatieverplichtingen die de hoogste AL-I voor provincies veroorzaken, zoals staat aangegeven in tabel 8, bevat een enkele regeling die voortvloeit uit Europese regelgeving:

- Investeringsbudget Landelijk Gebied. Het ILG kan mede gefinancierd worden door gelden vanuit de Europese Unie.

6.3 Gevoeligheidsanalyse

Om de AL-I op een juiste manier te bepalen, is achterhaald hoe vaak medeoverheden in aanraking komen met de onderzochte informatieverplichtingen. Deze aantallen waren voor een aantal informatieverplichtingen bekend, voor andere verplichtingen moesten echter aannames worden gemaakt. De aantallen hebben invloed op de geraamde AL-I. Om een inschatting te maken van de invloed van de aantallen op de AL-I is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. In deze analyse zijn de informatieverplichtingen uitgelicht waarvan enige onzekerheid bestaat over het exacte aantal gemeenten wat in aanraking is gekomen met deze verplichting, maar

waarvan de invloed van het aantal op de AL-I groot is. De aantallen voor provincies zijn bekend, waardoor geen gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd op de informatieverplichtingen van provincies.

In de onderstaande tabel staan de regelingen weergegeven waarbij een verschil in aantallen significante invloed hebben op de AL-I.

Tabel 10. De informatieverplichtingen waarbij de aantallen van invloed kunnen zijn op de AL-I.

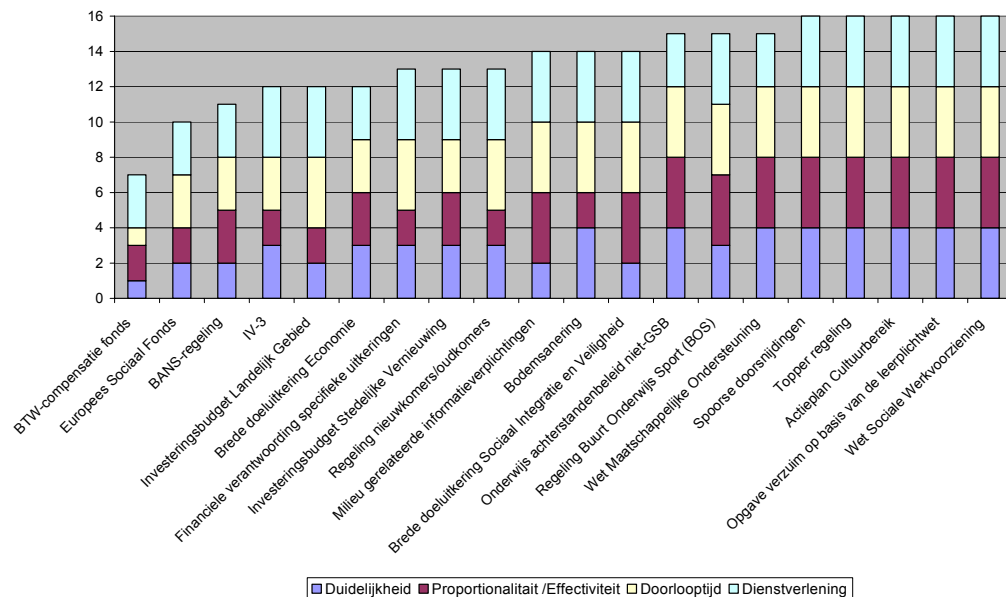
| Regeling | Aantal | Opmerking | Aantallen |
|---------------------------------------|--------|--|---|
| Europees Sociaal Fonds | 100 | Vanwege de hoge kosten per gemeenten, heeft een wijziging in de aantallen significante invloed op de AL-I | Op basis van schatting agentschap SZW. |
| Europees Fonds Regionale Ontwikkeling | 64 | Vanwege de hoge kosten per gemeenten, heeft een wijziging in de aantallen significante invloed op de AL-I | Aanname op basis van gegevens EZ |
| Actieplan Cultuurbereik | 350 | Lasten per gemeente niet heel groot. De aantallen zijn niet exact aan te geven, wat mogelijk invloed heeft op de AL-I. | Op basis van aantallen gemeenten in provincie Limburg en Utrecht. |
| Investeringsbudget Landelijk Gebied | 200 | Vanwege de hoge kosten per gemeenten, heeft een wijziging in de aantallen significante invloed op de AL-I | Op basis van aantallen gemeenten in provincie Limburg en Noord-Holland. |

7 Kwalitatieve resultaten

Gedurende de gegevensverzameling is niet alleen gevraagd naar de tijdsbesteding van de betrokken beleidsmedewerkers en de kosten die door de betrokken overheidsinstantie moeten worden gemaakt om te voldoen aan de informatieverplichting. Ook is gevraagd naar de lasten die worden ervaren door de beleidsmedewerker, aan de hand van een viertal belevingsfactoren. Deze belevingsfactoren zijn in hoofdstuk 4 uiteengezet.

7.1 Ervaren Lasten van gemeenten

In de onderstaande figuur staan de ervaren lasten weergegeven voor de informatieverplichtingen van gemeenten. Een laag cijfer betekent dat de verplichting als hinderlijker wordt ervaren en een hoog cijfer geeft aan dat de verplichting positief wordt ervaren. De maximale score per onderdeel is 4, met een maximale totaalscore van 16.



Figuur 8. EL per informatieverplichting voor gemeenten.

Na analyse van de gegevens is naar voren gekomen dat:

- De ‘Spoorse doorsnijdingen’, ‘Topper-regeling’, ‘Actieplan Cultuurbereik’, ‘Opgave verzuim op basis van de leerplichtwet’ en ‘Wet Sociale Werkvoorziening’ maximaal beoordeeld worden ten aanzien van de ervaren lasten, wat betekent dat deze als zeer goed worden ervaren.
- De duidelijkheid van de regelingen die het slechtst scoren op het gebied van EL, als onvoldoende wordt ervaren.
- De dienstverlening van de betrokken uitvoeringsinstanties over het algemeen als redelijk tot goed wordt ervaren.
- De proportionaliteit/effectiviteit wordt van de meeste regelingen als goed tot voldoende ervaren, maar bij een aantal regelingen als onvoldoende, zoals bij het ‘Europees Sociaal Fonds’ en het ‘BTW-compensatiefonds’.

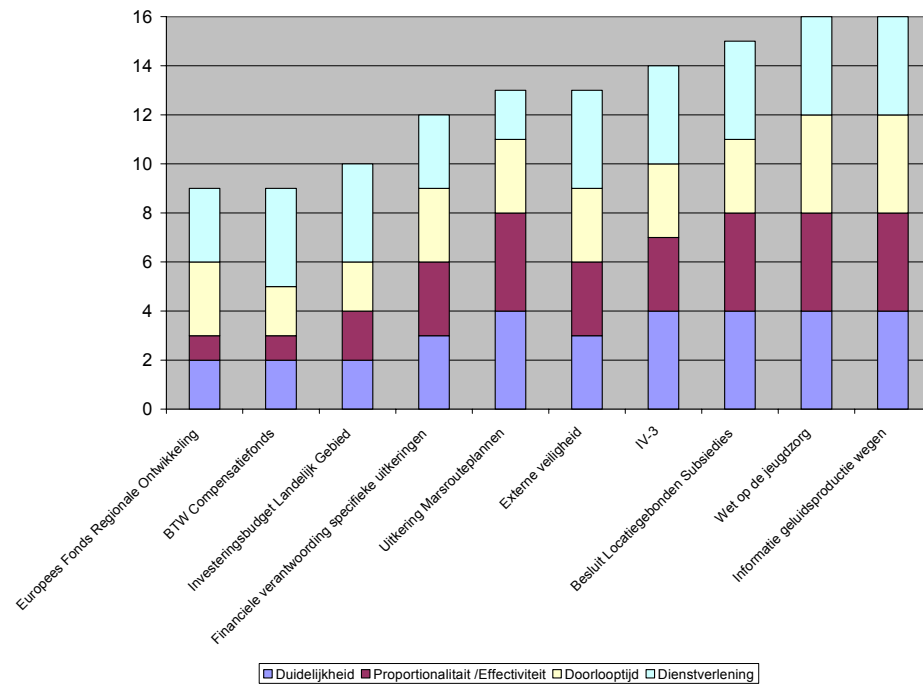
- De doorlooptijd wordt bij het merendeel van de informatieverplichtingen als positief ervaren. Een uitzondering hierop is het ‘BTW-compensatiefonds’. Vooral het feit dat na vijf jaar een steekproef zou kunnen plaatsvinden wordt als hinderlijk gezien, waardoor het moeilijk is om de juiste gegevens terug te zoeken.

Het BTW-Compensatiefonds wordt als zeer hinderlijk ervaren, vanwege het feit dat gemeenten veel handelingen dienen uit te voeren om gelden uit het fonds te krijgen. Terwijl deze fondsen zijn betaald na inhouding van gelden van het gemeentefonds. Hierdoor ervaren gemeenten het terugvorderen van de btw als zinloos, omdat men moeite moet doen om eigen gelden terug te krijgen. Daarnaast heeft deze regeling niet tot een toename geleid van het aantal particuliere uitbestedingen, wat aanvankelijk de doelstelling was van deze regeling.

Indien beleidsmedewerkers een regeling als zinvol ervaren, dan is men geneigd om de diverse belevingsfactoren een hoog cijfer te geven. De regeling ‘Opgave verzuim, op basis van de leerplichtwet’ wordt als zeer nuttig ervaren. Leerplichtambtenaren vinden het feit dat kinderen school afmaken dusdanig belangrijk, dat men de regeling als zeer nuttig ervaart en dat men geen ervaren lasten heeft.

7.2 Ervaren lasten van provincies

In de figuur 9 staan de ervaren lasten weergegeven voor de informatieverplichtingen van provincies. Een laag cijfer betekent dat de verplichting als hinderlijker wordt ervaren en een hoog cijfer geeft aan dat de verplichting positief wordt ervaren. De maximale score per onderdeel is 4, wat totaal tot een maximale score zou kunnen leiden van 16.



Figuur 9. EL per informatieverplichting voor provincies

Na analyse van de bovenstaande figuur kan als volgt worden samengevat dat:

- Een aantal regelingen zeer goed scoren, wat betreft ervaren lasten. Verantwoording afleggen voor verkregen gelden wordt snel goed ervaren en wordt als onderdeel gezien als reguliere gang van zaken.
- De duidelijkheid van de regelingen die het slechtst scoren op het gebied van ervaren EL, over het algemeen als onvoldoende tot redelijk wordt bevonden. Vaak is het doel van de verplichtingen niet duidelijk of is niet duidelijk hoe de verantwoording van de regelingen moet worden gedaan.
- De dienstverlening van de betrokken overheidsinstantie wordt ten aanzien van de meerderheid van de genoemde informatieverplichtingen als positief ervaren. De dienstverlening ten aanzien van 'Uitkering Marsrouteplannen' wordt echter als onvoldoende ervaren.
- De doorlooptijd wordt bij het merendeel van de informatieverplichtingen als positief ervaren.
- De proportionaliteit/effectiviteit wordt van deze 10 informatieverplichtingen wisselend beoordeeld. Om aan de informatieverplichtingen te voldoen, moeten soms handelingen worden uitgevoerd waarvan het nut niet wordt gezien.

7.3 Overige kwalitatieve resultaten

Overige kosten

Naast de kosten die gemeenten en provincies maken die vallen onder de definitie van de AL-I, hebben zij bij de geselecteerde informatieverplichtingen nog meer kosten. Deze kosten zijn voornamelijk verbonden aan het opstarten van nieuwe regelingen. Vaak dient voor elk van deze regelingen een verantwoordingsstructuur te worden opgezet en een beleidsplan te worden gemaakt. Deze kosten vormen in dit onderzoek geen onderdeel van de AL-I.

Gemeenten en provincies geven aan dat deze kosten flink op kunnen lopen. Dit wordt met name veroorzaakt door onduidelijkheden in de regelgeving. Dit leidt tot veel discussies zowel intern als met de uitvoeringsorganisaties. Een belangrijk voorbeeld hierbij is de BTW compensatieregeling. Naast de kosten die zijn gemaakt voor het duidelijk maken van de regeling, hebben gemeenten en provincies nog kosten moeten maken om het administratiesysteem aan te passen.

Daarnaast komt het regelmatig voor dat tijdens de looptijd van een regeling een onderdeel van de uitvoering, zoals de verantwoording, wordt gewijzigd. Dit betekent dat na de kosten die men heeft gemaakt om het systeem op te zetten, er tussendoor nog aanvullende kosten moeten worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de SiSa-systematiek. Hierbij wordt voor een aantal lopende regelingen een nieuwe verantwoordingssystematiek geïntroduceerd. Gemeenten en provincies zijn daarmee verplicht om kosten te maken om de verantwoordingssystematiek aan te passen.

Veel informatieverplichtingen zijn tijdelijk

De informatieverplichtingen die zijn onderzocht om de AL-I te bepalen, zijn in veel gevallen tijdelijk. Een groot aantal van de specifieke uitkeringen heeft een gelimiteerde looptijd. De lijst met informatieverplichtingen zal over een aantal jaar niet hetzelfde zijn. Een aantal specifieke uitkeringen wordt waarschijnlijk vervolgd door een regeling met een vergelijkbare naamgeving en vergelijkbare doelen, maar het is de vraag of de aanvraag en verantwoording vergelijkbaar zullen zijn.

Accountantscontrole

Ten aanzien van de financiële verantwoording van specifieke uitkeringen hebben gemeenten kosten voor de accountantscontrole op de jaarrekening. Echter is deze accountantscontrole geen onderdeel van dit onderzoek, maar gaven medeoverheden aan dat deze kosten zijn toegevoegd na de invoering van de SiSa systematiek. De accountantscontroles voor specifieke uitkeringen zijn binnen de SiSa komen te vervallen, waardoor de netto lasten zijn gedaald.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies weergegeven.

Kwantitatieve conclusies

De totale AL-I voor gemeenten van de gemeten informatieverplichtingen bedragen circa € 69 miljoen per jaar.

De onderzochte informatieverplichtingen geven voor gemeenten een jaarlijkse AL-I van circa € 69 miljoen. De meeste AL-I komen voort uit het periodiek opstellen van verslagen en het hiervoor verzamelen van gegevens. De informatieverplichtingen met de hoogste AL-I zijn:

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning.
- WWB, IOAZ, IOAW.
- Milieugerelateerde informatieverplichtingen.

Voor gemeenten zijn circa 36% van de lasten onderdeel van een gemengde functie.

Het gedeelte van de AL-I dat door gemeenten in ieder geval ook zou worden uitgevoerd als de informatieverplichting aan het Rijk niet zou bestaan, bedraagt ongeveer € 25 miljoen per jaar. De gemengde functie per informatieverplichting is zeer variabel tussen de verschillende gemeenten en afhankelijk van de informatie die de gemeenteraad vraagt. De belangrijkste informatieverplichtingen voor gemeenten die volledig uit een gemengde functie bestaan, zijn de Milieugerelateerde informatieverplichtingen en de specifieke uitkering Bodemsanering.

De totale AL-I voor provincies van de gemeten informatieverplichtingen bedragen ongeveer € 4,1 miljoen per jaar

De onderzochte informatieverplichtingen geven een jaarlijkse AL-I voor provincies van circa € 4,1 miljoen. Voor provincies liggen de hoogste lasten in het bijhouden van de administratie om de verantwoording richting het Rijk uit te kunnen voeren. De belangrijkste informatieverplichtingen zijn:

- Het Investeringsbudget Landelijk Gebied.
- BTW Compensatiefonds.
- Externe Veiligheid.

Voor provincies zijn naar schatting 13% van de lasten onderdeel van een gemengde functie.

Het gedeelte van de AL-I dat door provincies in ieder geval ook zou worden uitgevoerd als de informatieverplichting aan het Rijk niet zou bestaan, wordt geraamd op € 0,6 miljoen per jaar. De informatieverplichting voor provincies met het grootste aandeel gemengde functie is het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Informatieverplichtingen op basis van EU-regelgeving.

Een aantal informatieverplichtingen, zoals deze zijn onderzocht, hebben een basis in de Europese regelgeving. Het verminderen van de lasten die worden veroorzaakt door deze informatieverplichtingen zal derhalve het beste op het gebied van de uitvoering kunnen worden bewerkstelligd.

Extrapolatie op basis van het Pareto principe.

De AL-I voor gemeenten en provincies zijn geëxtrapolerd op basis van het Pareto principe. Voor gemeenten worden de AL-I na extrapolatie geraamd op € 87 miljoen per jaar. Voor provincies worden de AL-I na extrapolatie geraamd op € 5,1 miljoen per jaar. De AL-I na extrapolatie geeft een indicatief beeld van de totale AL-I van gemeenten en provincies, omdat de meest omvangrijke informatieverplichtingen zijn gemeten. Hierdoor geeft de meting op hoofdlijnen inzicht van de AL-I. Daarnaast is deze meting geschikt als basis voor een effectmeting, waarmee kan worden bepaald wat de invloed is van beleid en/of een uitvoeringsregime op de AL-I. In een effectmeting kan worden meegenomen wat de wijzigingen in het aantal regelingen zijn. Daarnaast is het voor een effectmeting van belang om een duidelijke vergelijking te kunnen maken tussen de handelingen van de oude en een toekomstige situatie. Het model, zoals deze is opgeleverd bij het onderzoek, vormt hiervoor de basis. Dit betekent dat nieuwe regelingen zondermeer kunnen worden opgenomen.

De aanbevelingen die in paragraaf 8.2 worden gedaan, zijn niet alleen van toepassing op de onderzochte informatieverplichtingen, maar kunnen ook worden toegepast om de AL-I voor de overige informatieverplichtingen te reduceren.

Kwalitatieve conclusies

Ervaren lasten

De informatieverplichtingen, zoals deze zijn onderzocht, worden over het algemeen goed beoordeeld wat betreft de ervaren lasten. Een aantal informatieverplichtingen scoorde het maximale aantal van 16 punten. De wijze waarop gemeenten en provincies de AL-I ervaren zijn vergelijkbaar. Provincies zijn hierbij iets positiever over de gemeten informatieverplichtingen dan gemeenten. De belangrijkste conclusies gelden voor beiden:

- De duidelijkheid van regelgeving is belangrijk en kan voor een aantal informatieverplichtingen worden verbeterd.
- De proportionaliteit/effectiviteit van de informatieverplichtingen is soms niet afdoende. Gemeenten en provincies gaven dit beoordelingscriteria voor een aantal informatieverplichtingen een lage score.

Het feit dat veel informatieverplichtingen goed worden beoordeeld op het gebied van ervaren lasten, betekent niet dat geen reducties hoeven plaats te vinden. De ervaren lasten zijn niet gecorreleerd aan de AL-I, waardoor de laatstgenoemde hoog kunnen zijn en dus kunnen worden gereduceerd.

Gemeenten en provincies maken naast de AL-I nog veel andere kosten bij de invoering of wijziging van regelgeving.

Bij de ervaring van de lasten door gemeenten en provincies spelen ook andere kosten die zij maken een rol. Deze organisaties hebben met name veel extra kosten bij nieuwe regelgeving en het wijzigen van bestaande regelgeving. Het opstellen van interne beleidsplannen en het opzetten van administratiesystemen zijn de voornaamste oorzaak van deze lasten. Deze lasten zijn in het onderzoek niet meegerekend tot de AL-I.

8.2 Aanbevelingen

In het onderzoek zijn voorstellen naar voren gekomen om de AL-I te reduceren en de ervaring van de informatieverplichtingen te verbeteren. In deze paragraaf worden de algemene aanbevelingen weergegeven.

Beoordeel de doelmatigheid van de informatieverplichtingen

Niet alle informatieverplichtingen worden door de respondenten van het onderzoek als nuttig ervaren omdat de informatieverplichtingen geen bijdrage leveren aan het doel wat de respondenten beogen. Deze informatieverplichtingen hebben voor de gemeenten en provincies geen toegevoegde waarde en zouden mogelijk kunnen worden geschrapt. Voorbeelden van informatieverplichtingen waarvan de doelmatigheid nader moet worden onderzocht, zijn:

- Het BTW-compensatiefonds.
- Milieu gerelateerde informatieverplichtingen voor gemeenten.

Zorg voor duidelijke regelgeving en uitvoering

Gemeenten en provincies zijn vaak veel tijd kwijt met discussies over de wijze waarop nieuwe of gewijzigde regelgeving moet worden uitgevoerd. Daarnaast levert de onduidelijkheid hiervan ook veel irritaties op. Een voorbeeld van een onduidelijke informatieverplichting is het ILG. Door deze onduidelijkheid zijn de betrokken beleidsmedewerkers veel tijd kwijt aan de administratie en verantwoording van deze informatieverplichting.

Voordat een regeling in werking treedt is het dan ook noodzakelijk om te zorgen dat alle aspecten van de regeling duidelijk zijn uitgewerkt. Concreet betekent dit dat:

- Nieuwe regelingen duidelijk zijn voor alle deelnemers. Hiertoe is een duidelijke toelichting nodig en ook dient de uitvoerende organisatie eenduidige voorlichting te geven aan de deelnemers. Dit voorkomt dat gemeenten en provincies vooraf veel tijd kwijt zijn om te bepalen hoe men bepaalde regelingen moet gaan uitvoeren. Ook het doel van de regelgeving dient hierbij duidelijk te worden gemaakt. Dit voorkomt niet alleen kosten en irritatie maar kan ook het draagvlak vergroten bij gemeenten en provincies.
- Alle onderdelen van de regeling vóór de inwerkingtreding zijn vastgelegd. Ook de wijze van verantwoording van de regeling moet vast staan. Dit is nodig omdat gemeenten en provincies anders bij de inwerkingtreding van de regeling zelf een verantwoordings-systeem opzetten die ze later weer moeten omzetten.

Voorkom te veel veranderingen in de regelgeving

Naast de kosten die zijn berekend voor de AL-I, hebben gemeenten en provincies met veel lasten te maken die voort komen uit wijzingen in regelgeving. Met name veranderingen gedurende de looptijd van een regeling veroorzaken veel lasten en irritaties. Een voorbeeld hiervan is het Europees Sociaal Fonds, waar gedurende de regeling de voorwaarden veranderde. Hierdoor diende de administratie op een andere wijze te worden ingericht, wat veel lasten met zich meebracht en de nodige irritatie veroorzaakte.

Nieuwe regelgeving of wijzigingen in bestaande regelgeving dienen dan ook te worden voorkomen. Concreet betekent dit:

- Verander regelingen niet tijdens de looptijd. Het aanpassen van de administratie geeft veel extra lasten.
- Minimaliseer het aantal keren waarin wijzigingen in de regelgeving worden doorgevoerd. Hierbij kan worden aangesloten bij 'Inventarisatie informatiestromen in het ka-

der van VVM¹⁰, waarbij bestuurlijke wijzigingen op een gelimiteerd aantal vaste veranderingmomenten kunnen plaatsvinden.

Verminder het aantal specifieke uitkeringen

Een belangrijk deel van de AL-I wordt veroorzaakt door de aanvraag en verantwoording van specifieke uitkeringen. Indien het aantal specifieke uitkeringen zal afnemen, zal naar verwachting tevens de lasten voor de aanvraag en verantwoording afnemen. Het aantal specifieke uitkeringen kan op meerdere manieren worden verminderd:

- Het afschaffen van specifieke uitkeringen. Na de looptijd van een specifieke uitkering deze niet verlengen. Daarnaast moet men het aantal nieuwe specifieke uitkeringen beperken.
- Het samenvoegen van specifieke uitkeringen. Door het samenvoegen van specifieke uitkeringen zal het aantal specifieke uitkeringen afnemen en zou hierdoor de AL-I kunnen reduceren. De verantwoording moet men dusdanig vorm geven dat deze in totaal minder is dan het totaal van de specifieke uitkeringen, waaruit deze is opgebouwd.
- Een specifieke uitkering vervangen door een decentralisatie-uitkering in het gemeente- of provinciefonds. Hierdoor zouden medeoverheden deze gelden niet op een hoog detailniveau hoeven te verantwoorden, waardoor de lasten af zouden nemen.
- Een decentralisatie-uitkering kan om de lasten te beperken het beste zonder aanvraagprocedure worden vormgegeven.

Verantwoording tussen medeoverheden eveneens via SiSa

De financiële verantwoording door medeoverheden van een aantal specifieke uitkeringen naar het Rijk kan via de SiSa bijlage bij de jaarrekening. De verantwoording tussen medeoverheden van specifieke uitkeringen kan in veel gevallen niet via deze verantwoordingssystematiek.

De lasten voor medeoverheden kunnen worden verminderd indien deze verantwoording eveneens via de SiSa systematiek wordt ingestoken. Het is niet raadzaam om gedurende de looptijd de wijze van verantwoording te veranderen, omdat dit mogelijk additionele lasten met zich meebrengt. Bij het opstellen van nieuwe specifieke uitkeringen zou men de afspraak kunnen maken om de verantwoording tussen de medeoverheden onder te brengen in de SiSa bijlage bij de jaarrekening.

Beleidsmatige verantwoording via SiSa

De beleidsmatige verantwoording zou mogelijk voor een deel kunnen worden ondergebracht in een format zoals deze bij de financiële verantwoording wordt gebruikt. In plaats van het opstellen van rapportages, zouden medeoverheden kunnen volstaan met het invullen van een format. Indien het detailniveau van de gevraagde gegevens niet te groot is, kan deze maatregel de AL-I voor medeoverheden af laten nemen.

¹⁰ 'Inventarisatie informatiestromen in het kader van VVM', SIRA Consulting (2008).