

Administratieve lasten te zwaar voor gemeenten

Het kabinet streeft naar administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven. Maar hoe staat het met de administratieve lasten tussen de overheden onderling? Ondanks het feit dat de gemeentelijke kosten en de daarmee samenhangende lasten voor de burgers fors zijn gestegen, blijkt de productiviteit juist af te nemen. Dit is grotendeels te verklaren uit de toenemende verplichtingen van gemeenten om zich te verantwoorden naar Rijk, gemeenteraad, burgers en andere toezichthouders. Een pleidooi voor het op de bestuurlijke agenda te zetten van de administratieve lasten.

Het begrip administratieve lasten heeft in de afgelopen tijd een belangrijke plaats gekregen in het vocabulaire van de moderne overheidsmanager. Administratieve lasten zijn de kosten die organisaties of burgers moeten maken om aan de informatieverplichtingen van de overheid te voldoen en waarvoor men geen compensatie krijgt van de overheid. Sinds begin jaren '90 voert de regering een beleid om de administratieve lasten te reduceren. Alhoewel regelmatig werd gerapporteerd dat de doelstellingen voor het reduceren van administratieve lasten werden gehaald, groeide met het fijner worden van de meetmethoden ook de omvang van de administratieve lasten. Inmiddels staat de teller op circa € 17 miljard per jaar. Dit is circa 3,6% van ons bruto nationaal product. Beleidsmakers en politici vrezen dat dit hoge percentage nadelig is voor de concurrentiepositie van Nederland op de wereldmarkt, en derhalve onze welvaart begint te bedreigen. Vandaar dat het kabinet er veel aan gelegen is de administratieve lasten te reduceren.

Administratieve lastenreductie lijkt hiermee het zakelijke equivalent te worden van het klantgerichtheidstreven uit de jaren '90. We doen het alleen niet meer omdat het een nobel streven is de klant centraal te stellen, maar omdat het onze collectieve welvaart wordt bedreigd. Na het oprichten van een Adviescollege Administratieve Lasten (ACTAL) en het optuigen van het bureau ICTAL bij het Ministerie van Economische Zaken (twee initiatieven die zich beide met name richten op de administratieve lastenverlichting bij het bedrijfsleven) heeft het programma

Andere Overheid inmiddels ook zijn peilen gericht op de administratieve lasten voor de burger. Is het meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven al een vraagstuk van jewelste, het tastbaar maken van de administratieve lasten voor burgers is nog veel moeilijker. Niettemin zijn de goede bedoelingen hier oprecht, en kunnen we de initiatieven alleen maar toejuichen.

Veel van de administratieve lasten worden niet de burgers of het bedrijfsleven aangedaan, maar doen de overheden elkaar aan. De delegerende en mandaterende ministeries leggen, in hun verlangen om de op afstand gezette taken te kunnen controleren, steeds meer en steeds verdergaande administratieve verplichtingen op aan de lagere overheden en de vele ZBO's. Het voldoen aan deze verplichtingen kost geld, veel geld dat niet meer aan de klanten van de gemeente ten goede kan komen. Het omzetten van specifieke uitkeringen in algemene uitkeringen, bijvoorbeeld door overheveling van uitkeringen naar het provincie- of gemeentefonds, versterkt dit controlestreven eerder, dan dat het juist leidt tot administratieve lastenreductie. Gevolg is dat deze overheids- en semi-overheidsorganisaties een steeds groter deel van hun budget kwijt zijn aan de verantwoordingsverplichtingen aan het Rijk of andere belanghebbenden. Bezuinigingen die het Rijk oplegt aan de lagere overheden, leiden, tot toenemende ergernis van betrokkenen, momenteel dan ook niet tot een evenredige bezuiniging op de administratieve lasten. De bezuinigingen leiden bijna volledig tot reductie van het dienstverleningsniveau aan burgers en bedrijven, alsmede tot tariefsverhogingen.¹

¹ Onderzoek van het Ministerie van Financiën geeft de indruk dat de Nederlandse gemeenten koploper in de wereld zijn op het gebied van toename van lokale lasten. Tussen 1995 en 2001 steeg volgens dat onderzoek de opbrengst uit de bonte verzameling belastingen die op lokaal niveau geïnd worden met 76 procent. Dat is meer dan 10 procent per jaar. In de Verenigde Staten stijgen de lasten op decentraal niveau met 6 procent per jaar en in Duitsland met nog geen 2 procent.

MARCEL HOOGWOUT

Senior adviseur en partner bij het overheidsadviesbureau Zenc BV. Daarnaast doet hij aan de Universiteit van Tilburg onderzoek naar het effect van dienstverleningsinspanningen van gemeenten

Enkele voorbeelden

Met de introductie van het duale stelsel in de gemeentewet heeft de burgemeester er een nieuwe rapportageplicht bij, namelijk het opstellen van een burgerjaarverslag. Deze verplichting is om twee redenen in het leven geroepen: ten eerste hoopt men dat met het burgerjaarverslag de gemeente transparanter wordt. Het burgerjaarverslag kan zo bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur. Ten tweede wordt het jaarverslag gezien als een middel om gemeentelijke bestuurders continu bewust te houden van hun plicht om de burger centraal te houden in het denken en doen van de gemeenten. In het gunstigste geval is het burgerjaarverslag voor een gemeente een exercitie die hooguit vergt dat de gemeenten informatie bijeenbrengen die al op andere plekken wordt verzameld en gerapporteerd. In het ongunstigste geval zal een gemeente nieuwe registraties moeten opzetten en speciale medewerkers vrijmaken om aan deze jaarlijkse verplichting te voldoen. Neemt men eveneens de hoge kosten in beschouwing die gemeenten moeten maken om het jaarverslag onder de aandacht van de eigen inwoners te brengen en de reactie van burgers op het jaarverslag, dan is leidt een afweging tussen kosten en effect niet altijd vanzelfsprekend tot een positief resultaat voor het burgerjaarverslag.² Worden de integrale kosten van het burgerjaarverslag afgezet tegen de bijdrage die het levert aan de twee eerder genoemde doelen (vergroten van het vertrouwen in de overheid en bewust houden van bestuurders over de relatie burger bestuur), dan kan men in veel gevallen vragen stellen bij het rendement van deze rapportageverplichting.

Een ander voorbeeld kan de rapportageverplichtingen in geval van rijksinspecties duidelijk maken. Een periodiek bezoek van de VROM-inspectie bij een afdeling bouw- en woningtoezicht van grote gemeenten vergt dat de afdeling meer dan een meter aan documenten verzamelt en klaarzet voor de inspecteurs. Al deze documenten leiden tot vragen en nieuwe verzoeken om informatie die al snel een groot aantal medewerkers van de afdeling losweken van het inhoudelijke werk. Naast de periodieke inspecties, worden de gemeenten ook regelmatig gevraagd om, naar aanleiding van incidenten in het nieuws, specifieke dossiers opnieuw te controleren of voor inspectiecontrole klaar te leggen. In het recente verleden is dit bijvoorbeeld gebeurd voor platte daken, balkons en gasaansluitingen. Een afdelingshoofd van één van de grotere gemeenten klaagt dat hij minstens twee medewerkers full-time moet reserveren om op een adequate manier op deze incidentele inspectieverzoeken te reageren. Als gevolg daarvan moet men al snel 10% tot 20% van de afdelingscapaciteit reserveren voor zaken die niet direct te maken hebben met het uitvoeren van de eigen primaire taken. Ook hier kan de vraag gesteld worden of de maatschappelijk gewenste controle op de uitvoering

niet slimmer en efficiënter kan worden georganiseerd.

Ook in de planning en control cycli van de lagere overheden kan men zich afvragen of het middel nog wel in verhouding staat tot het doel. In de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de introductie van prestatie-meetsystemen, zoals product- en programmabegrotingen. Wetenschappelijk onderzoek maakt steeds duidelijker dat men wel ver komt met het introduceren van prestatie-meetsystemen, maar niet of nauwelijks stuurt op deze extra managementinformatie.³ Benchmarks uit eind jaren '90 toonden al aan, dat de planning en controlcyclus van gemeenten alleen al tussen de 7% en 10% van de gemeentelijke formatie aan het werk hield.⁴ Met de recente wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften geven vele gemeenten aan dat het capaciteitsbeslag rondom begroting en verantwoording alleen maar is toegenomen, terwijl het belang van de begroting en de jaarrekening bij de sturing door de raad afneemt. Geen wonder dat veel raadsleden klagen over de hoeveelheid teksten die zij moeten doornemen voor iedere vergadering. Zij geven zelf toe niet meer op alles adequaat te kunnen reageren. Metingen uit het verleden leren dat de stapel 'leesvoer' voor een gemiddeld raadslid kan oplopen tot 50.000 pagina's tekst per vergaderjaar. Hierdoor dreigt de transparantie van de overheden eerder af dan toe te nemen.

Zo zijn er legio voorbeelden waaruit blijkt dat ook overheden er goed in zijn elkaar aan het werk te houden, zonder dat dit ten goede komt aan de belastingbetalende burgers en bedrijven. Dit moet en kan anders. Voorzichtig geschat, wordt van de circa € 45 mld. die gemeenten jaarlijks tezamen uitgeven, 10% besteed aan planning & control en andere informatieverplichtingen aan Rijk en burgers. Kunnen wij dit percentage bijvoorbeeld terugbrengen van 10% naar 9%, dan scheelt dat de belastingbetalers circa € 450 mln. ofwel circa € 27 per inwoner per jaar.

Ook de VNG is zich bewust van dit groeiende probleem van de disbalans tussen kosten voor verantwoordingsverplichtingen en de kosten voor het uitvoeren van de primaire processen.⁵ Zo heeft men nog niet zolang geleden samen met de VGS een meldpunt ingesteld, waar gemeenten zelf met voorstellen kunnen komen voor onder meer in hun ogen ineffectieve of overbodige rapportageverplichtingen. In een in 2004 met de VGS uitgegeven manifest roept men zelfs op het toezicht door rijksoverheid helemaal op te heffen.⁶ Een door de VNG ingestelde onafhankelijke Commissie Autonomie heeft eveneens in 2004 een interbestuurlijke gedragscode opgesteld, waarin ook voornemens zijn opgenomen over de reductie van de wederzijdse informatieverplichtingen.

² Zie bijvoorbeeld Albeda, H. D. and F. A. W. M. v. d. Meijden (2004). *Burgerjaarverslag nog lang niet volwassen*. Amsterdam, Stichting Rekenschap.

³ Zie bijvoorbeeld Bordewijk en Klaasen (2000), *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen onder negen grotere gemeenten*, Den Haag, VNG uitgeverij.

⁴ Otto, M.T en A.C de Jong, *Benchmark Financiële Functie: Resultaten van benchmarkonderzoeken naar de financiële functie bij gemeenten*, Utrecht mei 1999.

⁵ Zie bijvoorbeeld het manifest *De slagvaardige overheid: Perspectief op prestatie* van de VNG en de VGS, mei 2004, met daarin verstrekkende voorstellen voor afschaffing van onder andere (1) specifieke verantwoordingen, (2) toezicht en inspectie en (3) planverplichtingen en het instellen van slechts één algehele accountantsverklaring.

⁶ *De slagvaardige overheid: Perspectief op Prestatie*, VNG & VGS, 2004.

Hoe het anders kan

Iedere rapportageverplichting die overheden zichzelf of elkaar opleggen dient een hoger doel. Is het niet het bevorderen van transparantie of vertrouwen bij de burger, dan is het wel omdat ministers en toezichthoudende instanties hun verantwoordelijkheid moeten kunnen nemen in specifieke beleidssectoren. De reductie van de administratieve lastendruk staat daarmee in potentie op gespannen voet met een aantal fundamentele waarden in onze democratische rechtsstaat. De kunst is deze hogere doelen te kunnen realiseren tegen zo min mogelijk kosten en capaciteitsbeslag. Hierbij de volgende adviezen:

- 1 Maak administratieve lasten voor lagere overheden tot een permanent aandachtspunt bij zowel het Rijk als de gemeenten. Zet er een rijksbreed programma op, zoals ook al geldt voor het bedrijfsleven en de burger.
- 2 Onderzoek de omvang van de administratieve lasten voor de verschillende overheidssectoren, als een soort nulmeting waaraan de progressie kan worden gemeten. Dit is ook gebeurd voor de administratieve lastenreductieprogramma's voor bedrijven en burgers.
- 3 Haal de bezem door alle informatieverplichtingsafspraken tussen overheden onderling.⁷ Weeg het nut en effect van iedere informatieverplichting af tegen de kosten en capaciteitsbeslag die het vergt bij alle betrokken partijen. Wordt de informatie daadwerkelijk gebruikt om zich een oordeel te vormen en te sturen, of is het alleen maar 'leuk om te weten'-informatie.
- 4 Maak het andere/lagere overheden gemakkelijk om aan hun informatieverplichtingen te voldoen. Combineer informatieverplichtingen tot een zo'n beperkt mogelijk aantal rapportages en rapportage-instanties. Open niet alleen een Overheidstransactiepoort (OTP) voor bedrijven, doe dit ook één voor lagere overheden.
- 5 Introduceer het principe van eenmaal geven, meer malen gebruiken in het interbestuurlijke verkeer. Dit, zelfs in een EU-richtlijn⁸ vastgelegd principe, is zeer wel toepasbaar op de informatieverplichtingen die overheden elkaar opleggen. Gegevens die bij ene toezichthoudende instantie zijn gemeld, mogen niet nog eens door een andere toezichthoudende instantie worden opgevraagd. Heeft het CBS al statistieken opgevraagd over het aantal vergunningen, waarom moet de gemeente ze dan ook nog eens rapporteren bij inspectiebezoeken, in de jaarrekening of in het burgerjaarverslag. Of omgedraaid, als deze statistieken in het burgerjaarverslag staan, waarom zou je ze dan ook weer apart aan het CBS moeten melden. Door het slim gebruiken van ICT kunnen de informatievragende instanties eenvoudig in elkaars registraties kijken.
- 6 Streef zoveel mogelijk standaardisatie in de

informatieverplichtingen na. Dit vereenvoudigt de aanlevering en bevordert de onderlinge vergelijkbaarheid en het meervoudig gebruik.

- 7 Geef toezichthoudende instanties direct en continu toegang tot (onderdelen van) de lokale registratiesystemen, zodat het gros van de controles op afstand kan worden uitgevoerd zonder dat medewerkers bij de te controleren overheidsinstantie daar last van hebben.⁹ Wees continu transparant in plaats van periodiek.

Vooraf het combineren van de genoemde adviezen, kan leiden tot nieuwe innovatieve mogelijkheden. Als er één digitaal meldpunt komt waarin lagere overheden al hun informatieverplichtingen kunnen voldoen, kunnen alle belanghebbende (toezichthoudende en beleidsontwikkende) instanties hiervan aftappen. Er treedt informatieverrijking op omdat direct vergelijkingen kunnen worden gemaakt tussen de lagere overheden onderling. Dit vergroot niet alleen de effectiviteit van het toezicht, het kan ook een welkome aanvulling zijn om de transparantie voor het eigen bestuur, de lokale rekenkamers en burgers, te vergroten. Open de centrale bestanden met de aangeleverde informatie (op onderdelen) ook voor burgers. Wie dat wil kan dan direct zelf via het internet vergelijkingen zien van zijn eigen lokale overheid ten opzichte van andere. Rapportages als burgerjaarverslagen, benchmarkrapporten, en CBS-toeleveringen kunnen dan mogelijk tot het verleden behoren.

Collectieve benchmark website

In 2003 is een interdepartementale werkgroep in samenwerking met de VNG een initiatief gestart om benchmarkgegevens van gemeenten via internet toegankelijk te maken voor burgers. De website www.watdoetjegemeente.nl zal in de toekomst worden gepositioneerd als een instrument om de transparantie van alle lagere overheden te vergroten. Dit gebeurt met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid, die gemeenten voor hun transparantie hebben.

Daarnaast probeert men zo te voorkomen dat het Rijk extra informatieverplichtingen aan gemeenten oplegt, die hetzelfde moeten effect bevorderen. [Www.watdoetjegemeente.nl](http://www.watdoetjegemeente.nl) kan in potentie de basis vormen voor de eerste stap naar een kanalisering van de informatieverplichtingen, met voordelen voor zowel toezichthouders, de burger en de gemeenten zelf. Dit veronderstelt wel dat voldoende bestuurlijk gewicht achter het initiatief kan worden samengebracht.

Er zijn genoeg ideeën. Het is nu zaak om de bestaande initiatieven en ideeën te bundelen onder één noemer. De discussie over de reductie van de administratieve lasten voor gemeenten is nog maar net begonnen.

⁷ Met het advies van de commissie Brinkman *Anders gestuurd, beter bestuurd* is hiervoor al een eerste ingrijpende voorzet gedaan.

⁸ Zie RICHTLIJN 2003/98/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

⁹ Een voorbeeld dat zich goed leent hiervoor is het initiatief van de centrale server bouwvergunningen, inmiddels getrokken door het programmabureau EGEM, waar niet alleen klanten maar ook inspecties vanaf de eigen werkplek elektronische dossiers kunnen inzien en controleren.