

Auteursrechterlijke overeenkomst

Opdat de Universiteit Hasselt uw eindverhandeling wereldwijd kan reproduceren, vertalen en distribueren is uw akkoord voor deze overeenkomst noodzakelijk. Gelieve de tijd te nemen om deze overeenkomst door te nemen, de gevraagde informatie in te vullen (en de overeenkomst te ondertekenen en af te geven).

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling met

Titel: Beheerskosten in de Vlaamse overheid

Richting: master in de toegepaste economische wetenschappen - beleidsmanagement

Jaar: 2009

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Ik ga akkoord,

JACOBS, Maarten

Datum: 14.12.2009

Beheerskosten in de Vlaamse overheid

Maarten Jacobs

promotor :
Prof. dr. Lode VEREECK

Samenvatting

In deze masterproef worden de verschillende omschrijvingen besproken die aan beheerskosten kunnen worden toegedicht. De overheid beschouwt beheerskosten als kosten die uit wetgeving voortkomen. In deze masterproef worden twee soorten benaderingen van elkaar onderscheiden, namelijk de informatie (plicht) benadering en de proces(matige) benadering. De informatie(plicht) benadering ziet beheerskosten als kosten die voortvloeien uit het opstellen, ontvangen, verwerken en controleren van informatieverplichtingen terwijl de proces(matige) benadering ervan uitgaat dat er in alle fasen van wetgeving processen zijn die beheerskosten doen ontstaan. Er zijn zes fasen: opmaak, goedkeuring, toepassing/uitvoering, handhaving, monitoring/evaluatie, wijziging/afschaffing van regelgeving. Bij de informatie(plicht) benadering worden de beheerskosten gemeten vanaf het opstellen van een aangifte tot de administratieve controle.

In deze masterproef wordt er dieper ingegaan op het belang van kostenanalyse in de overheid. Aan de hand van wetenschappelijk onderbouwde informatie wordt aangetoond dat de overheid in België, maar ook in Vlaanderen, efficiënter kan werken en dat er maatregelen nodig zijn om de overheid efficiënter te doen werken. Het meten en terugdringen van beheerskosten is een maatregel die de overheid in de eerste plaats kostenefficiënter moet maken. Om beheerskosten te meten zijn er meetmethoden en instrumenten nodig. Er worden een aantal meetmethoden besproken zoals het standaardkostenmodel en de survey. Het standaardkostenmodel is een model voor het meten van administratieve lasten dat gebruikt wordt door de dienst wetsmatiging. Het algemeen stappenplan van het standaardkostenmodel voor het meten van administratieve lasten wordt aangepast zodat het kan dienen voor het meten van beheerskosten. Verder wordt er aangetoond dat informatie over beheerskosten ook kan gehaald worden uit de boekhouding. De procesimpactanalyse, die de dienst wetsmatiging heeft ontwikkeld, en de bijhorende testcase van de sectorconvenanten worden kort toegelicht. Deze procesimpactanalyse is speciaal ontwikkeld door de dienst wetsmatiging om beheerskosten te kunnen meten. De dienst gaat daarbij uit van de eigen proces(matige) benadering. Ook de problematiek betreffende de verdeling van de overhead wordt behandeld.

Een gevalstudie in de Vlaamse landmaatschappij (VLM) moet verduidelijken hoe beheerskosten in de praktijk kunnen worden opgemeten. De gevalstudie in de VLM berekent de beheerskosten die volgen uit de mestaangifte jaargang 2008. De mestaangifte is een informatieplicht, de gevalstudie gaat dus uit van een informatie(plicht) benadering. De beheerskosten die in de Vlaamse landmaatschappij worden opgemeten zijn gebaseerd op resultaten uit de financiële en analytische boekhouding. Deze cijfers, gecombineerd met de tijdsregistratie die door het agentschap wordt bijgehouden, zorgden ervoor dat de beheerskosten in dit agentschap op een relatief eenvoudige manier konden worden opgemeten. Een behandeling van de mestaangifte 2008 kostte de VLM 32,3 € per verwerkte aangifte. In het laatste deel van de masterproef worden een aantal toepassingen behandeld die de overheid in staat moet stellen om de beheerskosten te helpen terugdringen zoals de reguleringsimpactanalyse (RIA) en de compensatieregeling voor beheerskosten. In de RIA dient er rekening te worden gehouden met de beheerskosten die een wetgeving meebrengt zodat de kosten van te implementeren wetgevingen op een meer realistische manier worden weerspiegeld. Een wetgeving met buitensporige beheerskosten zal dan makkelijker kunnen worden opgespoord en weerhouden. Om de bestaande beheerskosten in te dijken kan er gebruik worden gemaakt van een compensatieregeling voor beheerskosten. Er kunnen dan geen

beheerskosten meer bijkomen zonder dat er andere beheerskosten verdwijnen. Om beheerskosten tegen te gaan kunnen ook plafonds voor beheerskosten worden ingesteld. De vermindering van beheerskosten zal ook een economische impact hebben. Op micro economisch niveau zullen de administraties met minder middelen toekomen waardoor er meer budgettaire ruimte komt voor de overheid. Op macro economisch niveau kan er met het vrijgekomen budget meer economische groei worden gegenereerd. Het bestrijden van beheerskosten is in ieder geval een goede maatregel om de economische crisis te helpen bestrijden. Het zorgt ervoor dat er meer budgettaire ruimte komt en bij doelmatig gebruik van de vrijgekomen middelen zorgt het dus voor meer economische groei.

Woord vooraf

Door mijn grote interesse in overheidsbeleid en overheidsmanagement heb ik gekozen voor de afstudeerrichting beleidsmanagement. De keuze van het onderwerp 'beheerskosten in de Vlaamse overheid' voor mijn masterproef komt dan ook voort uit een interesse hierin. Voor mij was het een waar plezier om mijn onderzoek in deze richting te kunnen oriënteren en mij met de problematiek van de beheerskosten binnen de Vlaamse overheid te kunnen bezig houden.

Graag zou ik de mensen willen bedanken die mij met raad en daad hebben bijgestaan. Zonder deze mensen zou er van deze masterproef niets geworden zijn. Ik denk hierbij in eerste instantie aan mijn promotor professor dr. Lode Vereeck en aan mijn copromotor drs. Wim Marneffe. Verder wil ik de mensen binnen de Vlaamse landmaatschappij, vooral Marc Springael en Bart Willaert, bedanken omdat zij bereid waren mee te werken met het proefopzet 'beheerskosten uit de mestaangifte'. Verder wil ik ook Nadege Delwaque van het Vlaamse departement MOW bedanken om mij te woord te staan. Ook mijn naaste familie verdient alle lof voor de steun die zij mij gegeven hebben en het geduld dat zij met mij hebben gehad.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Woord Vooraf

Inhoudsopgave

Lijst Figuren

Inleiding	9
Hoofdstuk 1 : Methodologische aspecten	12
1.1 Probleemstelling.....	12
1.2 Onderzoeksopzet.....	13
Hoofdstuk 2 : Theoretisch kostenkader	14
2.1 Kostenclassificatie.....	14
2.1.1 Overheid en regelgeving.....	14
2.1.2 Transactiekosten.....	14
2.1.3 Wetgevingskosten.....	16
2.1.3.1 Een indeling van reguleringskosten.....	16
2.1.3.2 Inhoudelijke verplichtingen versus informatieverplichtingen.....	18
2.2 Beheerskosten.....	19
2.2.1 Situering beheerskosten.....	19
2.2.1.1. Beheerskosten in de private sector.....	19
2.2.1.2.1 Beheerskosten in de overheid.....	22
2.2.1.2.2 Administratieve lasten en beheerskosten tussen overheden.....	25
2.2.2 De interbestuurlijke lasten.....	26
2.3 Recente benadering beheerskosten.....	27
2.4 Samenvatting benaderingen.....	28
2.4.1 Informatie(plicht) benadering.....	28
2.4.2 Proces(matige) benadering.....	29
2.5 Soorten beheerskosten.....	29
2.5.1 Opstartkosten.....	29
2.5.2 Operationele kosten.....	30
2.5.3 Variabele en vaste kosten.....	30
2.5.4 De structurele, de eenmalige en de tijdelijke beheerskosten.....	31
2.5.5 Indirecte en directe kosten.....	32
2.5.6 Out-of-pocketkosten.....	33
2.5.7 Externe kosten.....	33
2.5.8 Sunk costs.....	33
2.5.9 Unit costs.....	34
2.5.10 Tijdsbestedingskosten.....	34

Hoofdstuk 3 : Het belang van meten van beheerskosten.....	35
3.1 Doelstellingen voor het meten van beheerskosten.....	35
3.1.1 Kwalitatieve wetgeving.....	35
3.1.2 Efficiënte overheid.....	36
3.1.2.1 Indicators van een efficiënte overheid.....	36
3.1.2.2 Het belang van een efficiënte overheid.....	40
3.2 Realisaties en projecten.....	43
3.3 kostenanalyse bij de overheid.....	45
3.3.1 Het belang van kostenanalyse.....	45
3.3.2 Kostenanalyse voor beleidsmakers.....	46
3.3.3 Het gebruik van kostenanalyse.....	47
Hoofdstuk 4 : Methoden voor het meten van beheerskosten.....	48
4.1 Dataverzameling.....	48
4.1.1 Zelfonderzoek.....	48
4.1.2 Data uit de boekhouding.....	49
4.1.2.1 Cost accounting in Vlaanderen.....	49
4.2 Meetmodellen en instrumenten voor het meten van beheerskosten.....	50
4.2.1 De boekhouding als instrument.....	50
4.2.2 Survey.....	51
4.2.3 Het standaardkostenmodel.....	53
4.2.3.1 Achtergrond standaardkostenmodel (SKM).....	53
4.2.3.2 Werking standaardkostenmodel (SKM).....	54
4.2.3.3 Toepassingsmogelijkheden van het SKM.....	57
4.2.3.3.1 Quick scan/ Full scan.....	57
4.2.3.3.2 Nulmeting/ eenmeting.....	57
4.2.3.4 De uitvoering stap voor stap.....	58
4.2.3.4.1 Full scan stappenplan.....	58
4.2.3.4.2 Quick scan	64
4.2.3.5 Verschillen SKM voor beheerskosten en administratieve lasten op een rij.....	67
4.2.4 De procesimpactanalyse.....	69
4.3 Het toewijzen van overhead.....	70
4.3.1 Methode van Baerends.....	72
Hoofdstuk 5 : Gevalstudie in de Vlaamse overheid.....	75
5.1 De Vlaamse administratie.....	75
5.1.1 Het beter bestuurlijk beleid.....	75
5.1.2 Organisatiestructuur Vlaamse overheid.....	76
5.2 Gevalstudie Vlaamse landmaatschappij.....	78
5.2.1 De Vlaamse landmaatschappij.....	78
5.2.2 Beschrijving regelgevingsdomein mestaangifte.....	78
5.2.3 Achtergrond mestaangifte.....	78
5.2.4 Bespreking methodiek.....	79

5.2.5 De mestaangifte en zijn beheerskosten.....	79
5.2.6 Bespreking resultaten.....	84
Hoofdstuk 6 : Toepassingen en economische effecten.....	85
6.1 Reguleringssimpactanalyse.....	85
6.2 Compensatieregeling.....	86
6.2.1 Werking compensatieregeling.....	86
6.2.2 Compensatieregeling voor beheerskosten.....	88
6.3 Macro economische impact.....	88
6.4 Micro economische impact.....	91
Conclusies en aanbevelingen.....	93
Referenties.....	96
Bijlagen.....	103

Lijst figuren

Figuur 1: Transactiekosten.....	15
Figuur 2: Reguleringskosten.....	17
Figuur 3: Tabel reguleringskosten.....	17
Figuur 4: Kostprijsberekening productiebedrijf.....	21
Figuur 5: Beheerskosten en administratieve lasten.....	23
Figuur 6: Vaste en variabele kosten.....	31
Figuur 7: Het aantal ambtenaren per honderd inwoners (1995-2006).....	37
Figuur 8: De omvang van de publieke sector in % van het BBP (1987-2005).....	37
Figuur 9: Publieke tewerkstelling in percent van de regionale bevolking (2001-2007).....	38
Figuur 10: Efficiëntie publieke sector.....	39
Figuur 11: Schema standaardkostenmodel.....	56
Figuur 12: Schema stap 4.....	60
Figuur 13: Werkblad berekenen administratieve lasten.....	63
Figuur 14: Overzicht stappenplan quick scan.....	65
Figuur 15: Overzicht verschil tussen quick en full scan.....	66
Figuur 16: Nieuw schema standaardkostenmodel.....	68
Figuur 17: Stappenplan full scan beheerskosten.....	69
Figuur 18: Administratie en zijn activiteiten.....	72
Figuur 19: Stappenplan Baerends.....	73
Figuur 20: Organisatiestructuur Vlaamse overheid.....	76
Figuur 21: Organisatiestructuur beleidsdomein.....	77
Figuur 22: Tijdsregistratie 2008.....	81
Figuur 23: Overheadkosten.....	83
Figuur 24: Compensatieregeling.....	87
Figuur 25: Omvang van de publieke sector en groei (1984-2002).....	89
Figuur 26: Armey curve.....	89
Figuur 27: Laffercurve.....	90

Inleiding

“De staat is een zaak van het volk, waarbij het volk geen op willekeurige wijze verbonden groep van mensen is, maar veeleer de verbinding van een menigte, verenigd onder dezelfde rechtsorde en verbonden door gezamenlijk belang”.¹ Deze meer dan 2000 jaar oude uitspraak van de Romeinse auteur en staatsman Cicero gaf een invulling aan het begrip staat die eeuwenlang zou worden gewaardeerd en gehanteerd. Na verloop van tijd is het begrip staat en de rol die zij toebedeeld krijgt echter geëvolueerd. Tijdens de verlichting, het begin van de 19de eeuw, lag de nadruk van de westerse staatsvorming op de rechtstaat die de taak had de negatieve vrijheid² van burgers te beschermen.³ In de 19de en 20ste eeuw nam de rol van de overheid verder toe. De rechtstaat evolueerde tot de welvaartstaat en uiteindelijk tot de verzorgingstaat, waarbij de overheid een actieve rol opneemt en zich garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen. Overheidsingrijpen, gebaseerd op de economische theorie van Keynes, en herverdeling werden hierbij hoog in het vaandel gedragen. De voortdurende trend naar vrijheidsbeperking zou echter een knauw krijgen door de wereldoorlogen, die veel autoritaire bewinden deed sneuvelen, en de implosie van het communisme. Door de economische crisis in de jaren zeventig van de 20ste eeuw werd ook het debat over de economische vrijheid verder aangewakkerd. Dit leidde tot verschillende strekkingen met een andere visie op economie, overheid en maatschappij. Deze strekkingen kunnen grofweg ingedeeld worden in (neo-)klassiek en (neo-)keynesiaans. Waar de (neo-)klassieke strekking waaronder het monetarisme, de Oostenrijkse school en de supply side economics, een kleine maar sterke overheid bepleit, is de neo-keynesiaanse strekking eerder van oordeel dat er een grote interventionistische overheid nodig is.

In de jaren tachtig was het moeilijker en moeilijker voor de Belgische regering om sluitende begrotingen af te leveren. Het deficit op de begroting nam alsmaar toe door een trage economische groei en de steeds oplopende kosten van het staatsapparaat. De bureaucratische, logge, weinig transparante en weinig klantgerichte overheid die midden de 20ste eeuw was ontstaan onder invloed van het keynesianisme was dan ook aan verandering toe. De overheid kampte immers met ernstige problemen op het gebied van effectiviteit (i.e. doelgerichtheid) en efficiëntie (i.e. zuinigheid). De theorie van het new public management maakte volop opgang. De centrale idee was dat de effectiviteit en efficiëntie aanzienlijk zou verbeteren indien publieke organisaties zich gericht en bewust zouden inspireren op het management van profit organisaties.⁴ Meer en meer werd de efficiëntie van de openbare sector beschouwd als een factor voor competitiviteit tussen landen onderling. Begin 21ste eeuw groeide dan ook de overtuiging dat de overheid efficiëntie en effectiviteit moet nastreven.

De overheid is niet langer een almachtig, centraal sturende instantie, maar wordt nu eerder gezien als een regisseur die de voorwaarden schept voor de spelers op het terrein. Daardoor kan de overheid haar optreden niet langer alleen toetsen aan de drie R's namelijk rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Zij moet haar optreden ook toetsen aan de drie E's: effectiviteit, efficiëntie en eenvoud.

¹ Woldring, H.E.S. (1993). Politieke filosofie: een systematische inleiding. Utrecht, het spectrum: p. 118

² Het domein waarbinnen iemand ongestoord door andere datgene kan doen wat in zijn vermogen ligt, hoe groter dit domein hoe groter de negatieve vrijheid. Isaiah Berlin (1956)

³ De wolf, A. (n.d.). *Liberalisme*. Opgevraagd november 20, 2008 van <http://www.jovd.nl/afdelingen/nijmegen-c-a/liberalisme-5/>

⁴ Vallet, N. (2007). Nieuw publiek management: de grenzen van de mythe (V/h) erkend. P. 1-2. Opgevraagd november 8, 2008 van UAMS: <http://www.uams.be/uploads/documentenbank/c95537b4f120cb60b6e53951eede6082.pdf>

Die visie staat ook omschreven in het rapport Beter Bestuurlijk Beleid van de Vlaamse regering.¹ De belastingbetaler heeft immers recht op een correct communicerende en performante overheid die efficiënt omspringt met belastinggeld. Het debat over een efficiënte overheidswerking zou dan ook bovenaan de politieke agenda moeten staan, zeker in deze tijden van economische crisis waarin de overheidsmiddelen schaars zijn en de doelen overvloedig.

Dat die efficiënte overheidswerking nog lang niet gerealiseerd is blijkt uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken die de resultaten van de Belgische overheid onder de loep namen. Zo werken er volgens Philippe Muyters², gedelegeerd bestuurder van Voka, nergens in Europa verhoudingsgewijs meer ambtenaren in de publieke administratie dan in België. Volgens een onderzoek van de Wereldbank³ uit 2007 kan de publieke dienstverlening in België met 7 procent minder middelen een 7 procent hogere effectiviteit behalen. Een Benchmarkstudie van Mckinsey toonde aan dat de omvang van de overheid minstens 2,5 % van het BBP te omvangrijk is. Een onderzoek van Professor Wim Moesen⁴ schat de situatie nog slechter in en geeft aan dat het overheidsbeslag 4% te omvangrijk is. Dit mag niet verbazen daar het koninkrijk België nog steeds de hoogste publieke uitgaven en de hoogste publieke tewerkstelling in de OESO heeft.⁵ Nochtans zijn er in het verleden wel inspanningen geweest om tot hervormingen over te gaan zoals het Copernicus plan. Dit plan wilde ondermeer komaf maken met de vele politieke medewerkers en zou de obesitas in de kabinetten aanpakken. Het Copernicusplan is echter een stille dood gestorven. Ook in andere Europese landen werden plannen opgesteld en doelstellingen gecreëerd. Zo gaf de Britse regering Sir Peter Gershon in 2004 de opdracht om £21,5 miljard efficiëntiewinst te boeken tegen maart 2008.⁶

Ook in Vlaanderen is de overheid zeer omvangrijk en kan de werking efficiënter verlopen. Zo is in de periode 1997-2003 de Vlaamse regelgeving verdubbeld.⁷ Dit deed de administratieve lasten toenemen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid. Er zijn twee hoofdredenen voor de grote toename van de regelgeving in Vlaanderen. De eerste reden is dat Vlaanderen na elke staatshervorming (in 1980, 1988, 1993, 2001) steeds meer bevoegdheden kreeg die ze snel in wetgeving omzette. Daarnaast waren de pogingen van de EU (tussen 1980 en 1990) om een Europese markt te ontwikkelen, een bron van veel Vlaamse regelgeving. De Vlaamse regering zette niet alleen de Europese regelgeving om in Vlaamse, maar voegde ook nog elementen toe waardoor het aantal wetten aanzienlijk toenam. Je kan stellen dat er in Vlaanderen sprake was van 'regelgevingsinflatie'.⁸

¹ Vlaamse overheid (n.d.). Beter bestuur, een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie. P 1-44. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www2.vlaanderen.be/bbb/documenten/algemeen/rapport_bc-synthese.pdf

² Muyters, P. (2008). Efficiënte overheid. *Vokastudie 08. Voorwoord*, 2-3. Lier: Antilope.

³ Voka kenniscentrum (2008). Efficiënte overheid. *Onderzoek wereldbank. Vokastudie 08*. Lier: Antilope.

⁴ Moesen, W. (2008). Efficiënte overheid. *Vokastudie 08. Over deugdelijk en ander bestuur*, P. 60-61. Lier: Antilope.

⁵ Hindriks, J. (2008). Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus. P. 26. Opgevraagd november 8, 2008 van [itinerainstitute:](http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf)

http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf

⁶ Ibidem

⁷ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium: p. 8.

⁸ Jacobs and Associates (2004). *Regulatory management and administrative simplification in Belgium and Flanders*. Washington: p. 29-30.

Die regelgevingsinflatie is nefast voor burgers en bedrijven die met steeds meer informatieverplichtingen te maken krijgen. Daarom is het noodzakelijk de lasten aan te pakken en de administratie te vereenvoudigen. De laatste jaren is er vooral veel vooruitgang geboekt in het meten van administratieve lasten voor bedrijven, waarvoor het Standaard kosten Model (SKM) werd ontwikkeld.¹ Administratieve lasten voor burgers en bedrijven werden verlaagd. Sommige van deze lastenverlagingen kunnen echter de administratieve kosten voor de overheid (beheerskosten) doen toenemen en dit kan niet de bedoeling zijn. Deze beheerskosten kunnen omschreven worden als de kosten die de administratie maakt bij het beheren van informatie. Bij die benadering zijn beheerskosten de tegenhanger van administratieve lasten en een deel van de kosten die regelgeving met zich meebrengt. Er is tot nu toe echter nauwelijks aandacht besteed aan de kosten die regulering veroorzaakt bij overheden, zodat de berekening van de administratieve lasten slechts een gedeeltelijk beeld oplevert. Dat is een jammerlijke zaak want hoge beheerskosten zorgen voor een logge en dure administratie. En een logge en dure administratie is slecht voor de burger als klant maar ook als belastingbetaler. Het is dus in ons aller belang dat alle regelgevingskosten worden bekeken en geanalyseerd.² En daarom moeten beheerskosten gemeten worden, "want meten is weten".³

¹ Instituut voor de overheid (2008). *Administratieve lastenmeting: aanvulling van het Vlaamse meetinstrument*. Opgevraagd mei 15, 2009 van kuleuven: <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/onderzoek/B200706.htm#VI>

² Marneffe, W. en Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1, p. 2-13.

³ Slagzin dienst wetsmatiging

Hoofdstuk 1 : Methodologische aspecten

Inleiding bij het hoofdstuk

In dit eerste hoofdstuk wordt de probleemstelling (1.1) besproken. Er wordt een illustratie gegeven van het praktijkprobleem. Verder wordt de centrale onderzoeksvraag aangegeven, de deelvragen worden besproken en het onderzoeksopzet (1.2) wordt uiteengezet.

1.1 Probleemstelling

Administratieve formaliteiten zijn een zware last voor bedrijven en burgers maar ook voor overheden. Deze formaliteiten nemen vaak een hoop tijd in beslag. Ze houden bedrijven van hun core business, ze ontnemen de burgers en bedrijven zin voor initiatief en beperken daardoor de creativiteit. De beperking van de administratieve lasten is dan ook een belangrijk politiek issue. Tot nu toe werden administratieve formaliteiten vooral langs de zijde van de burgers en bedrijven onderzocht. De kosten die gepaard gaan met deze formaliteiten worden administratieve lasten genoemd. Zoals eerder aangehaald werd, heeft ook de overheid administratieve formaliteiten te vervullen. De kosten die aan de overheid toekomen waren tot nu toe zelden het onderwerp van onderzoek. Deze kosten houden ondermeer verband met het uitvoeren, controleren en handhaven van informatieverplichtingen die zij als overheid aan burgers en bedrijven oplegt. De kosten uit de behandeling van informatieverplichtingen waarmee de overheid kampt worden beheerskosten genoemd. Met het oog op een efficiënte overheidswerking is het belangrijk om deze beheerskosten in kaart te brengen. Zo zal er kunnen worden ingeschat welke kosten regelgeving voor de overheid meebrengt. Dit onderzoek zal zich vooral toespitsen op het analyseren van beheerskosten binnen de Vlaamse administratie.

De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

In welke mate kan het meten van beheerskosten bijdragen tot kostenefficiëntie in de Vlaamse overheidsadministratie?

De deelvragen van dit onderzoek zijn:

- Wat zijn beheerskosten? Hoe kunnen ze omschreven en afgebakend worden?
- Wat is het belang van het meten van beheerskosten? Heeft de Vlaamse overheid belang bij kostenanalyse en bij het meten van beheerskosten?
- Hoe kunnen beheerskosten gemeten worden? Zijn er verschillende methodieken mogelijk?
- Wat is de omvang van de beheerskosten bij de behandeling van de mestaangifte door de Vlaamse landmaatschappij?
- Welke toepassingen kunnen bijdragen tot een verlaging van de beheerskosten in de Vlaamse overheidsadministratie? Wat is de verwachte economische impact bij een vermindering van de beheerskosten?

1.2 Onderzoeksopzet

Deze masterproef wil via een literatuurstudie nagaan welke kostensoorten door regelgeving worden veroorzaakt. In deze masterproef zal de focus liggen op de kosten die aan de overheid toekomen. Deze kosten, beheerskosten genaamd, worden gedefinieerd in hoofdstuk 2. Verder in deze masterproef, hoofdstuk 3, zal worden aangetoond waarom het meten van beheerskosten belangrijk kan zijn. Dit wordt aangetoond aan de hand van deskresearch. In hoofdstuk 4 zullen methoden worden uitgewerkt om beheerskosten te meten. Het is in eerste instantie de bedoeling om meetmethoden, die hun nut hebben gehad bij het meten van administratieve lasten, om te vormen tot methoden die kunnen dienen voor het berekenen van beheerskosten. Dit onderzoek wil beheerskosten berekenen binnen de overheidsadministratie en dit in het kader van het streven naar een efficiënte overheidswerking. Om daar te kunnen aan bijdragen wordt er geopteerd om een gevalstudie te doen in een agentschap van de Vlaamse overheid. Het onderzoek zal plaatsvinden in de Vlaamse landmaatschappij (VLM), een agentschap dat behoort tot het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie. Dit agentschap behandelt informatieverplichtingen zoals de mestaangifte en de derogatieaanvraag. De resultaten van dit onderzoek worden in hoofdstuk 5 toegelicht. In hoofdstuk 6 worden er toepassingsmogelijkheden aangeboden die helpen om beheerskosten structureel te verminderen. Tevens wordt de economische impact van een vermindering van de beheerskosten nagegaan. Conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek staan in het laatste deel van de masterproef.

Hoofdstuk 2 : Theoretisch kostenkader

Inleiding bij het hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de kosten van wetgeving onder de loep genomen en wordt er overgegaan tot een kostenclassificatie (2.1). De terminologie van beheerskosten wordt onderzocht (2.2). De herdefiniëring van beheerskosten door de dienst wetsmatiging wordt besproken (2.3). Tevens worden de twee verschillende benaderingen op beheerskosten nog eens samengevat (2.4). De soorten onderverdelingen in beheerskosten komen in dit hoofdstuk als laatste aan bod (2.5).

2.1 Kostenclassificatie

Kosten zijn een belangrijke factor in het nemen van beslissingen. Voor het nemen van beslissingen is niet alleen de stroom uitgaven of de financiële kost belangrijk maar ook de economische kost. Beslissingsnemers moeten niet alleen naar de financiële uitgaven kijken maar ook naar de opportuïteitskosten of gederfde baten.¹ Een programma dat fysieke middelen van lange duur gebruikt en toekomstige financiële verplichtingen aangaat kan niet goed beoordeeld worden door beslissingsnemers die alleen oog hebben voor de financiële uitgaven op korte termijn.² Alle kosten moeten dus in ogenschouw genomen worden. In dat opzicht is het belangrijk om al de kosten in kaart te brengen en af te bakenen. Een kostenclassificatie toont zich dan ook als een handig hulpmiddel voor het nemen van beslissingen.

2.1.1 Overheid en regelgeving

De overheid tracht door het maken van regelgeving zoals wetten, decreten en ordonnanties de maatschappij een kader op te leggen waarbinnen deze kan functioneren. Het opstellen en implementeren van wetgeving heeft ook een economische impact. Wetgeving heeft niet alleen voordelen zoals het halen van een maatschappelijk doel, het beperken van transactiekosten of het veranderen van een onrechtvaardig geachte situatie in een situatie die rechtvaardig geacht wordt. Wetgeving brengt ook kosten met zich mee. Wetgeving kan welzijn en welvaart bevorderen maar kan deze ook vernietigen door onder andere de impact van de wetgevingskosten. Er kan dan gesteld worden dat de overheid faalt.

2.1.2 Transactiekosten

In de literatuur worden er verschillende invullingen aan de term wetgevingskosten gegeven waardoor er verwarring en eventueel dubbeltelling van kosten kan ontstaan. In internationale literatuur wordt vooral gerefereerd naar transactiekosten.

¹ Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1, p. 2-13.

² Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making. P. 1-5. [electronic version]. *The need of cost information*.
http://home.xnet.com/~jkelley/Publications/Costing.fldr/Cost.PDF.Files/01Cost_Info_Need.pdf

Dit leidt tot verwarring omdat het begrip transactiekosten initieel refereerde naar alle kosten die ontstaan door het gebruik van de markt.¹ Een vaak gehanteerde classificatie van transactiekosten is de classificatie van Furubotn en Richter. Hun classificatie omvat alle kosten die gepaard gaan met het gebruik van de markt (Coase), managementkosten (Williamson) en institutionele kosten (North).² Figuur 1 geeft een indeling van de transactiekosten weer.

Figuur 1: Transactiekosten

Transactiekosten	Vaste (ex ante)	Variabele (ex post)
Markt	- Zoekkosten - Informatiekosten	- Onderhandelingskosten - Contractkosten - Nalevingskosten
Management	- Opstartkosten	- Operationele kosten
Politiek	- Lobbyingkosten - Kosten voor draagvlakcreatie - Wetgevingskosten	- Controlekosten - Handhavingskosten - Verdragingskosten

(Bron: Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie.)

Belangrijk in de classificatie in figuur 1, is de indeling die gemaakt is naar kosten ex ante en kosten ex post. In de praktijk vallen kosten ex ante vaak samen met vaste kosten en kosten ex post met variabele kosten. Het is belangrijk om de kostensoorten die weergegeven worden in figuur 1 in verband met elkaar te zien en niet los van elkaar. Zo kan een vermindering van de handhavingskosten resulteren in een verhoging van de contract- en nalevingskosten. Wetgevingskosten zijn bij Furubotn en Richter beperkt tot een kostensoort die onder politieke transactiekosten valt. De organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) hanteert echter een vergelijkbare opdeling van transactiekosten. Zij hanteert een indeling waarbij de eerste categorie de niet-beleidsgerelateerde transactiekosten weergeeft en waarbij de tweede categorie de beleidsgerelateerde transactiekosten weergeeft.³

In deze masterproef zal er echter een andere indeling worden gebruikt. Beleidsgerelateerde kosten onder transactiekosten klasseren zorgt immers voor methodologische verwarring. Want transactiekosten worden in eerste instantie nog altijd geassocieerd met kosten die volgen uit het gebruik van de markt. De vermindering van *markt*transactiekosten is immers één van de belangrijkste doelen van wet- en regelgeving.⁴ Het is dan ook belangrijk dat er een duidelijke taxonomie van kosten wordt gehanteerd zodat het steeds duidelijk is naar welke kosten juist wordt gerefereerd. In deze masterproef wordt de kostenclassificatie gehanteerd die door Lode Vereeck en Wim Marneffe werd opgesteld.

¹ Demsetz, H. (1997). The Firm in Economic Theory: A Quiet Revolution. *American Economic Review* 87(2), p. 426.

² Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1, p. 2-13.

³ Ibidem

⁴ Ibidem

Dit betekent concreet dat niet beleidsgerelateerde kosten onder de noemer transactiekosten zullen vallen. De politieke, institutionele en beleidsgerelateerde kosten vallen onder de noemer wetgevingskosten.

2.1.3 Wetgevingskosten

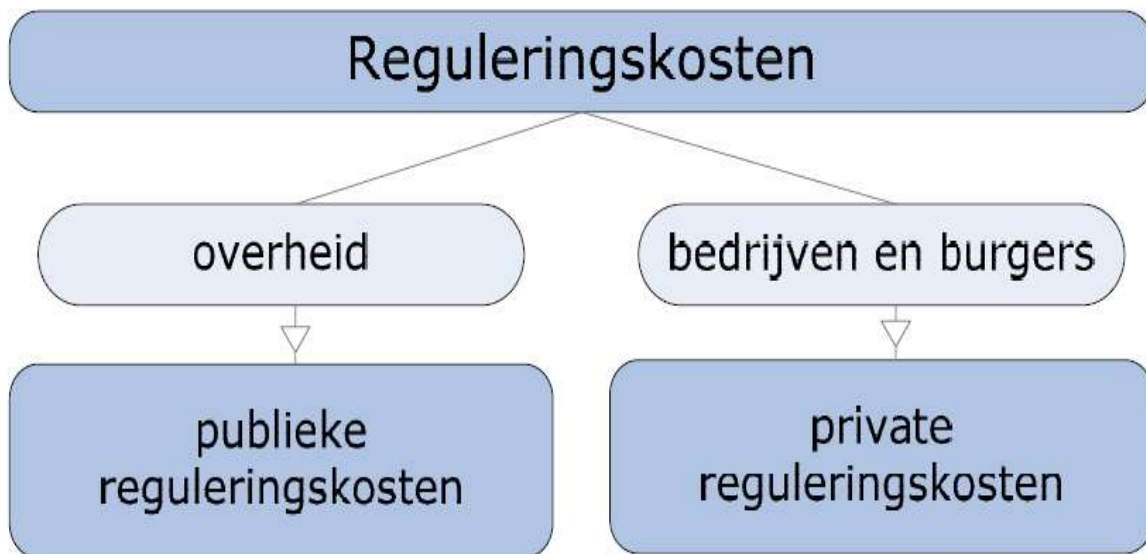
Beleidsgerelateerde kosten worden als wetgevingskosten geklasseerd. Wetgevingskosten kunnen in twee categorieën ingedeeld worden. Enerzijds heb je de reguleringskosten en anderzijds heb je de kosten die voortkomen uit een verlies aan efficiëntie ten gevolgen van reguleringskosten. In populaire literatuur worden wetgevingskosten wel eens gelijkgesteld met reguleringskosten en wordt de economische kost namelijk 'het efficiëntieverlies' niet meegerekend of wordt het vaak gewoon over het hoofd gezien. Het niet meerekenen van deze verborgen kost is een wel meer gemaakte fout. De Fransman Frédéric Bastiat beschreef deze denkfout in zijn essay 'That which is seen and that which is not seen'. Hij gaf daarvoor het voorbeeld van het gebroken raam 'the broken window fallacy' waarin werd aangetoond dat het verkeerdelijk aanwenden van middelen tot efficiëntieverlies kan leiden, en dat er rekening moet worden gehouden met verborgen kosten. Vaak is de economische kost van het efficiëntieverlies door reguleringskosten echter moeilijk te berekenen. Wat de Reguleringskosten betreft deze houden dan weer het direct verlies aan tijd (opportuiniteitskost) en financiële middelen (financiële kost) in.¹

2.1.3.1 Een indeling van reguleringskosten

In de literatuur bestaat er geen eenduidige classificatie van Reguleringskosten. Net zoals bij wetgevingskosten kan er daardoor verwarring en eventueel dubbeltelling van kosten ontstaan. Het is dan ook noodzakelijk om op voorhand een exhaustieve en consistente indeling van reguleringskosten op te stellen en aan te houden. Reguleringskosten kunnen zowel toekomen aan burgers en bedrijven als aan de overheid. Aan de ene kant zijn er de reguleringskosten die gedragen worden door de bedrijven, de burgers en de overheid bij het voorbereiden en uitvoeren van de modaliteiten van wetgeving. Aan de andere kant is er een efficiëntieverlies door de reguleringskosten, hetgeen zich vertaalt in een daling van de economische welvaart.² Een indeling van reguleringskosten is te vinden in figuren 2 en 3.

¹ Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1. P. 2-13.

² Ibidem

Figuur 2: Reguleringskosten

(Bron: Steurs, G. (2007). *Reguleringskosten meten, reflectie over administratieve lasten in een breder perspectief*. Idea consult.)

Figuur 3: Tabel reguleringskosten

Kostendrager	Fase in wetgeving	Kostensoort
Overheid	Vorbereiding	- <i>Besluitvormingskosten:</i> - Informatiekosten - Kosten draagvlakcreatie - Wetsopstelkosten - Planningskosten
	Uitvoering	- <i>Beheerskosten:</i> - Opstartkosten - Operationele kosten - Handhavingskosten
Bedrijven en burgers	Vorbereiding	- Informatiekosten - Planningskosten - Lobbying kosten
	Uitvoering	- <i>Nalevingskosten:</i> - Administratieve lasten - Opstartkosten - Handhavingskosten

(Bron: Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). *De kosten van wetgeving: een taxonomie.*)

Uit figuur 2 kan worden afgeleid dat reguleringskosten onderverdeeld kunnen worden in private reguleringskosten en in publieke reguleringskosten. In figuur 3 wordt aangetoond dat reguleringskosten onderverdeeld kunnen worden aan de hand van de wetgevingsfase. In deze taxonomie wordt het wetgevingsproces ingedeeld in een voorbereidende fase van wetgeving en in een uitvoerende fase van wetgeving. De voorbereidende fase van wetgeving voor burgers en bedrijven bestaat uit drie

kostensoorten namelijk informatiekosten, planningskosten en lobbyingkosten. In de uitvoerende fase van regelgeving bij burgers en bedrijven bestaan de kosten uit nalevingskosten en handhavingskosten. Nalevingskosten kunnen op hun beurt worden onderverdeeld in opstartkosten en administratieve lasten. Het zijn deze administratieve lasten die vaak het onderwerp van onderzoek vormen.¹

De kosten die toekomen aan de overheid bestaan in de voorbereidende fase onder meer uit besluitvormingskosten waaronder informatiekosten. Andere kostensoorten in de voorbereidende fase zijn: kosten van draagvlakcreatie, wetsopstelkosten en planningskosten (figuur 3). In de uitvoerende fase van wetgeving bestaan de kosten die toekomen aan de overheid uit beheerskosten en handhavingskosten. Beheerskosten zijn in te delen in opstartkosten en operationele kosten. In dit onderzoek staan vooral de beheerskosten centraal. Beheerskosten worden in deze taxonomie beschouwd als tegenhanger van nalevingskosten voor bedrijven en burgers. Zoals eerder aangehaald werd, bestaan nalevingskosten uit opstartkosten en administratieve lasten.

Beheerskosten zijn kosten die in de uitvoeringsfase van wetgeving voorkomen. In de uitvoeringsfase van wetgeving implementeert de overheid de wetgeving in de praktijk. In deze fase gaat de overheid ook de informatieverplichtingen die de actoren krijgen opgelegd door wet- of regelgeving behandelen, controleren en handhaven. Zoals in figuur 3 kan worden waargenomen, kunnen beheerskosten verder opgedeeld worden in opstartkosten en operationele kosten. In de praktijk zijn de opstartkosten vaak vaste kosten, zoals bijvoorbeeld het aankopen van de juiste software om informatie te kunnen behandelen. Operationele kosten zullen in de praktijk eerder neerkomen op variabele kosten. In de uitvoerende fase heeft de overheid ook nog te maken met handhavingskosten. Handhavingskosten kunnen omschreven worden als kosten die voortkomen uit het vaststellen en na meten van verplichtingen op het terrein met als doel deze te doen naleven.

2.1.3.2 Inhoudelijke verplichtingen versus informatieverplichtingen

Wetgeving brengt verplichtingen met zich mee. Er zijn twee soorten verplichtingen. Vooreerst zijn er de inhoudelijke verplichtingen. Dat zijn de verplichtingen die ervoor moeten zorgen dat het doel van de wetgeving bereikt wordt. De dienst wetsmatiging definieert inhoudelijke verplichtingen als volgt²:

“Inhoudelijke verplichtingen zijn verplichtingen die ertoe bijdragen dat het publiek doel wordt gerealiseerd. Door deze inhoudelijke verplichtingen op te leggen hoopt de wetgever dat actoren hun gedrag aanpassen of de toestand waarin producten of diensten verkeren. De kosten om aan inhoudelijke verplichtingen te voldoen beschouwen we niet als administratieve lasten.”

Een tweede soort van verplichtingen die door wetgeving kunnen worden opgelegd zijn de informatieverplichtingen. Dat zijn de verplichtingen die aan actoren worden opgelegd om informatie aan de overheid te bezorgen. Deze informatie moet dan door de overheid worden ontvangen, verwerkt en

¹ Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1. P. 2-13.

² Kenniscel wetsmatiging. (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 7. opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

gecontroleerd. Een situatie kan op basis van deze informatie worden ingeschat. Uit de ontvangen informatie kan het besluit genomen worden of de regelgeving gehandhaafd blijft of bijgestuurd moet worden. De dienst wetsmatiging definieert informatieverplichtingen als volgt¹:

“Informatieverplichtingen houden verband met het informeren van de overheid over de naleving van de inhoudelijke verplichtingen. De naleving van informatieverplichtingen verandert niets aan het feitelijk gedrag van personen of de toestand van producten of diensten. Informatieverplichtingen dragen dus niet bij tot de realisatie van het publiek doel. Het zijn de informatieverplichtingen die aanleiding geven tot administratieve lasten en beheerskosten.”

2.2 Beheerskosten

2.2.1 Terminologie

De term beheerskosten kan in veel gevallen en situaties voorkomen. De invulling die aan het begrip beheerskosten wordt gegeven hangt veelal af van de context waarin het woord wordt gebruikt. Bij de behandelde taxonomie, die werd opgesteld door Marneffe en Vereeck, kon worden vastgesteld dat beheerskosten voorkomen bij de overheid. Het begrip beheerskosten wordt echter niet alleen voor kosten binnen de overheid gehanteerd. In tal van economische sectoren komt het begrip beheerskosten wel eens voor.

2.2.1.1 Beheerskosten in de private sector

Beheerskosten is een term die regelmatig opduikt in het economische leven. Het begrip beheerskosten zoals dat in de private sector wordt gehanteerd en ingevuld moet worden onderscheiden van het begrip beheerskosten zoals dat ingevuld en gehanteerd wordt door de overheid. Met de aanduiding van het begrip beheerskosten wordt immers niet altijd dezelfde kostensoort aangeduid. Vaak gaat het om verschillende kosten waarbij de vlag de lading uiteindelijk niet dekt. De oorzaak ligt bij de definiëring van beheerskosten. Vaak worden beheerskosten omschreven als 'kosten uit beheer' waarbij het begrip beheer niet specifiek wordt omschreven en afgebakend.

Een sector waarin het begrip beheerskosten veelvuldig voorkomt is de financiële sector. In deze sector worden de kosten voor het beheren van vermogens door vermogensbeheerders omschreven als beheerskosten. Deze kosten worden meestal uitgedrukt in een percentage op het vermogen op jaarbasis. Als een fonds aankondigt dat er 3% beheerskosten worden aangerekend, dan betekent dit dat de klant 3% zal moeten betalen op de gemiddelde waarde van zijn deelbewijzen over het hele jaar.²

¹ Kenniscel wetsmatiging (2006). Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten. P. 7. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

² Test aankoop (2005). *Fondsen en sicavs*. Opgevraagd oktober 15, 2008 van <http://www.budget-net.com/map/show/21646/src/370570.htm>

In een prospectus van een beleggingsfonds van ING Belgium staat bijvoorbeeld het volgende te lezen omtrent beheerskosten¹:

“Als vergoeding voor de geleverde vermogensbeheerdiensten ontvangt de aangestelde beheersmaatschappij, ING Investment Management Luxembourg S.A., een beheervergoeding zoals bepaald in de beschrijvende fiche van elk compartiment en in de overeenkomst inzake het beheer van collectieve beleggingsportefeuilles die tussen de vennootschap en ING Investment Management Luxembourg S.A. is afgesloten. Voor de aan de vennootschap geleverde diensten op het vlak van administratief beheer ontvangt ING Investment Management Luxembourg S.A. een vergoeding berekend op basis van het gemiddelde nettovermogen van elk compartiment, zoals bepaald in de overeenkomst inzake het beheer van collectieve beleggingsportefeuilles die tussen de vennootschap en ING Investment Management Luxembourg S.A. is afgesloten. Deze vergoeding mag niet groter zijn dan 0,15% per jaar. Deze vergoedingen dienen aan het eind van elke maand te worden betaald. ING Investment Management Luxembourg S.A. heeft bovendien het recht om de vergoedingen van de transferagent tegen kostprijs door te berekenen aan elk compartiment. Indien de centrale administratief agent of een andere door de beheersmaatschappij aangestelde dienstverlener een vergoeding ontvangt die rechtstreeks ten laste wordt gebracht van de activa van het (de) betreffende compartiment (en) van de vennootschap, worden de betaalde bedragen afgetrokken van de vergoeding die aan ING Investment Management Luxembourg S.A. verschuldigd is.”

Het Nederlands beleggingswoordenboek geeft volgende definitie voor beheerskosten²:

“Dit is het jaarlijks terugkerende percentage, dat een fondsbeheerder als kosten bij u in rekening brengt voor het beheer van uw beleggingsfonds. Soms krijgt u een aparte rekening maar meestal wordt dit bedrag in mindering gebracht op de intrinsieke waarde van het fonds. In dat geval komen de kosten indirect ten laste van de belegger. Soms worden de kosten omgerekend en uitgedrukt in een aantal participaties en verminderd op uw portefeuille.”

Het begrip beheerskost wordt ook in de informaticasector vermeld. Daar worden beheerskosten ondermeer omschreven als kosten die voortkomen uit het beheer van software.³ In de zorgsector wordt er wel eens van beheerskosten gesproken als men het geheel van administratieve kosten wil aanduiden. In Nederland dient een zorgverzekeraar bij wet (algemene wet bijzondere ziektekosten, artikel 36) een onderscheid te maken tussen de beheerskosten en de kosten van verstrekking van verzorging en vergoedingen. Ook in rechtsbronnen wordt dus gewag gemaakt van het begrip beheerskosten. Zo wordt in het Nederlands wetboek het begrip beheerskosten toch een aantal keren vermeld.⁴

¹ ING investment management Luxembourg S.A. (2007). ING index linked fund. P; 4. [electronic version]. Vereenvoudigde prospectus.

http://www.ingim.com/iimwcm/groups/public/documents/fund_documents/iwg_009073.pdf

² Het beleggerswoordenboek (n.d.). *Beheerskosten*. Opgevraagd oktober 15, 2008 van <http://www.beleggerswoordenboek.nl/pages/01AZ/B/Beheerskosten.htm>

³ De Jong, P. (2009). Acht manieren om te besparen op IT-beheerskosten. Opgevraagd maart 22, 2009 van http://www.computable.nl/artikel/ict_topics/beheer/2892735/1277800/acht-manieren-om-te-besparen-op-ictbeheerskosten.html

⁴ Wetboek.net (n.d.). Algemene wet bijzondere ziektekosten. Opgevraagd maart 22, 2009 van <http://wetboek.net/AWBZ/36.html>

In een productiebedrijf wordt het begrip beheerskosten als kostencategorie gehanteerd door accountants, zie figuur 4. De kosten die niet aan de productie of aan de verkoop kunnen toegerekend worden vallen onder de categorie beheerskosten zoals daar zijn; de bezoldiging van de directie, kantoorbenodigdheden, bezoldigingen administratie etcetera. Bij het berekenen van de verkoopskostprijs worden de fabricagekosten en de kosten van verkoop opgeteld. Deze twee categorieën bevatten echter een deel beheerskosten. Zo vormen de beheerskosten samen met de productiekosten de fabricagekosten. De kosten van verkoop vormen samen met het overblijvende gedeelte van de beheerskosten de verkoopkosten.

Figuur 4: Kostprijsberekening productiebedrijf

V E R K O O P K O S T P R I J S	F A B R I C A G E K O S T E N	P R O D U C T I E- K O S T E N	Directe Kosten	Grondstoffen Directe bezoldigingen	
			Bedrijfs- kosten	Indirecte bezoldigingen Afschrijving machines Verwarming fabriek Elektriciteit Onderhoud fabriek Rente fabrieksgebouwen Afschrijving van fabrieksgebouw Huur, water, etc	
		B E H E E R S- K O S T E N	Bezoldiging directie Bezoldiging administratie Kantoorbenodigdheden Huur, water, kantoor Elektriciteit kantoor Afschrijving gebouw kantoor Meubilair, etc		
	V E R K O O P K O S T E N	S P E C I F I E K E V E R K O O P- K O S T E N	Bezoldiging verkopers Huur, water, magazijn Verlichting magazijn Onderhoud wagenpark van de verkopers Verpakingskosten Huur showroom Verkeersbelasting Vervoerkosten Commissie verkopers		

(Bron: Bruggeman, W. & Everaert, P. (n.d.). Kostprijscalculatie en management accounting. P 28)

Uit al deze voorbeelden kan geconcludeerd worden dat het begrip beheerskosten geen uniform begrip is. En dat het begrip beheerskosten in de privé gebruikt wordt als een kostencategorie waarin verschillende kostensoorten worden onder gebracht en waarin vooral administratieve kosten en indirect toewijsbare kosten een hoofdrol vervullen.

2.2.1.2.1 Beheerskosten in de overheid

Beheerskosten worden in de overheid vooral benaderd vanuit het oogpunt 'kosten van wetgeving'. Wetgeving heeft immers administratieve formaliteiten tot gevolg. Het zou fout zijn te stellen dat dit alleen zou leiden tot administratieve lasten. Administratieve lasten zijn de kosten die vervat liggen in het naleven van informatieverplichtingen aan officiële instanties. Administratieve lasten kunnen ook worden omschreven als de kosten die ondernemingen en burgers maken om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. De dienst wetsmatiging van de Vlaamse overheid definieert administratieve lasten als volgt:

*"Administratieve lasten zijn de kosten van de administratieve handelingen die actoren moeten uitvoeren voor de naleving van wettelijke informatieverplichtingen aan de overheid, ongeacht of zij die handelingen ook zonder wettelijke verplichting zouden uitvoeren. Die kosten zijn additioneel ten opzichte van de kosten om de administratie van hun kernproces op orde te hebben en gaan uit van een efficiënte naleving van de informatieverplichtingen door de actoren."*¹

Op het federaal beleidsniveau gebruiken de DAV² en minister Van Quickenborne volgende definitie van administratieve lasten³:

*"Administratieve lasten zijn alle administratieve formaliteiten en verplichtingen opgelegd aan burgers, ondernemingen en non-profitorganisaties, die rechtstreeks of onrechtstreeks, verbonden zijn aan de uitvoering, naleving en/of de handhaving van een bij wet, besluit, reglement, omzendbrief of internationale verbintenis vastgesteld recht, verbod of verplichting."*⁴

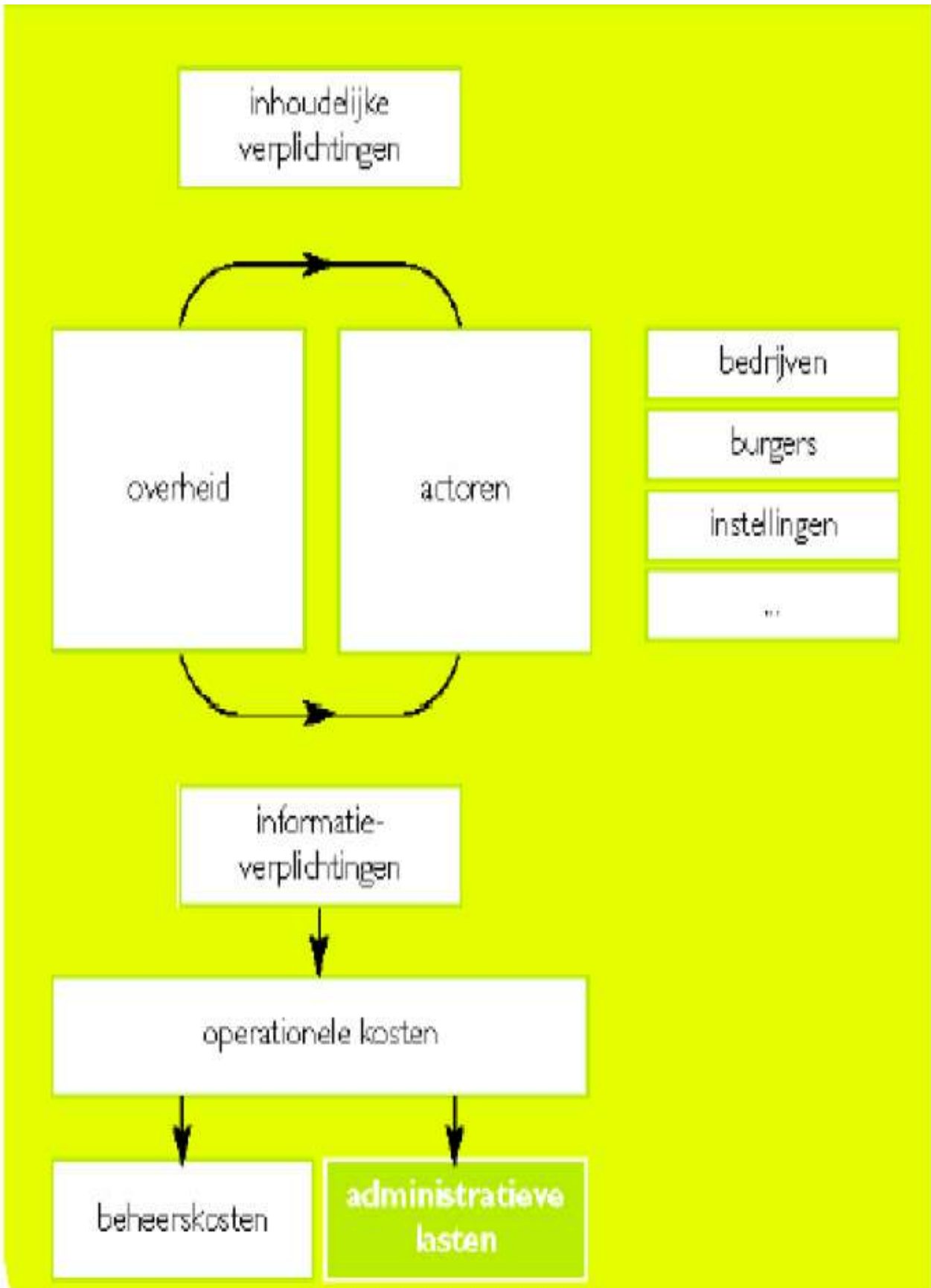
Administratieve lasten zijn dus uitsluitend de kosten die vervat liggen in het naleven van informatieverplichtingen aan officiële instanties. Hier verschillen zij van beheerskosten want beheerskosten zijn de kosten die gemaakt worden door het beheren van de informatie die de officiële instantie binnenkrijgt. De kosten die volgen uit het controleren, uitvoeren en handhaven van informatieverplichtingen, door die officiële instanties of overheidsinstellingen, kunnen beheerskosten genoemd worden. Zowel beheerskosten als administratieve lasten hebben dus betrekking op informatie en de kost die informatieverstrekking en -bewerking met zich meebrengt. De kosten van verstrekking zijn in dat opzicht administratieve lasten en de kosten van bewerking zijn in dat opzicht beheerskosten. Een ander onderscheid is dat de ene kostencategorie toevalt aan de overheid en de andere aan de privé. Het verband tussen administratieve lasten en beheerskosten wordt in figuur 5 weergegeven.

¹ Kenniscel wetsmatiging (2006). *Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 20. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

² Dienst voor administratieve vereenvoudiging

³ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium:

⁴ Van Quickenborne, V. (2004). *Leidraad voor de Kafka-test*. P. 4. Opgevraagd april 1, 2009 van <http://www.kafka.be/doc/1108488458-9866.pdf>

Figuur 5: Beheerskosten en administratieve lasten

(Bron: Kenniscel wetsmatiging (2004). Meten om te weten)

Zowel beheerskosten als administratieve lasten zijn reguleringskosten (2.1.3.1). Beide kostencategorieën komen voort uit wetten en regels opgelegd door de overheid. Figuur 5 toont dat beheerskosten volgen uit informatieverplichtingen. In deze figuur worden de beheerskosten uitsluitend voorgesteld als operationele kosten. De taxonomie van Marneffe en Vereeck (figuur 3) gaat er echter vanuit dat beheerskosten ook in de opstartfase kunnen voortkomen. In deze optiek zijn beheerskosten de tegenpool van nalevingskosten en niet alleen van administratieve lasten zoals in figuur 5 wordt aangegeven. Net zoals bij beheerskosten in de private sector is het interessant om eens na te gaan hoe beheerskosten omschreven worden.

Het departement leefmilieu, natuur en energie van de Vlaamse overheid definieert beheerskosten als volgt:

"Beheerskosten: kosten die de overheid maakt om de verkregen informatie van de actoren te ontvangen, te verwerken en te controleren."¹

Ideaconsult en EIM definiëren de beheerskosten als volgt:

"De kosten die de overheid heeft in verband met het uitvoeren, controleren en handhaven van deze informatieverplichtingen zijn beheerskosten ofwel uitvoeringskosten."²

Bovenstaande definiëring is in tegenspraak met die van het departement leefmilieu, natuur en energie omdat deze definitie niet spreekt van handhaving maar alleen van controleren. Deze definiëring is ook in tegenspraak met de taxonomie zoals deze door Marneffe en Vereeck werd gepubliceerd (figuur 3). Deze taxonomie maakt een onderscheid tussen beheerskosten en handhavingskosten. In deze taxonomie vormen deze twee kostensoorten de uitvoeringskosten. In de taxonomie van Marneffe en Vereeck zijn beheerskosten dus gewoon een onderdeel van uitvoeringskosten. De dienst wetsmatiging definieerde beheerskosten ondermeer als volgt:

"De kosten die de overheid maakt om de informatie van de actoren te ontvangen, verwerken, controleren enzoverder."³

Deze definitie sluit aan bij de deze van het departement leefmilieu, natuur en energie. Deze definitie spreekt de taxonomie van Marneffe en Vereeck ook niet tegen. Er leek binnen de Vlaamse overheid dus een consensus te bestaan over wat beheerskosten nu feitelijk waren, en hoe beheerskosten omschreven moesten worden. Zo een consensus over een nauwkeurige omschrijving is belangrijk wanneer beheerskosten worden gemeten. Hoe nauwkeuriger de omschrijving, hoe makkelijker beheerskosten in de praktijk kunnen afgebakend worden. Het is belangrijk om vast te stellen dat bij deze benadering van beheerskosten de nadruk ligt op het begrip informatieverplichtingen. Er is ook een recente omschrijving

¹ Departement leefmilieu, natuur en energie (2007). *Reguleringskosten meten. reflectie over administratieve lasten in een breder perspectief*. P. 3. Opgevraagd oktober 8, 2008 van <http://www.vvbb.be/studiedag/presentatie/20070607%20-%20Ochelen.pdf>

² EIM & Ideaconsult (2003). *Eindrapport methode administratieve lasten*. P. 28/8. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/EindrapportALKenniscel2003.pdf>

³ Kenniscel wetsmatiging (2006). *Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 63. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

van beheerskosten door de dienst wetsmatiging die deze consensus niet volgt en dus niet uitgaat van informatieverplichtingen. Deze omschrijving wordt apart (2.3) besproken omdat ze nogal fel afwijkt van de rest. Opvallende, maar niet geheel verrassend, is het feit dat de definities inzake beheerskosten in de overheid allemaal uit Vlaanderen komen, afgezien van het Nederlandse EIM dat echter in opdracht werkte van de dienst wetsmatiging. Het onderzoek naar beheerskosten is dan ook een typisch Vlaams fenomeen

2.2.1.2.2 Administratieve lasten en beheerskosten tussen overheden

In de praktijk is het mogelijk dat overheden informatieverplichtingen hebben aan andere medeoverheden. Hoe deze kosten bestempeld worden hangt af van de visie op de omschrijving van beheerskosten. Er kunnen een aantal visies zijn over hoe deze kosten bestempeld moeten worden.

Een eerste benadering bestempelt de kosten die overheden hebben om andere overheden te informeren als administratieve lasten. Een administratieve last kan in se dus ook aan een overheid toevallen wanneer deze overheid een informatieverplichting heeft tegenover een andere overheid. Bij deze visie zijn alle kosten die voortvloeien uit het behandelen van informatie in een overheid dan ook niet zomaar te benoemen als beheerskosten. Pas wanneer de kosten uit het behandelen van informatie voortkomen uit regelgeving die de respectievelijke overheid zelf heeft opgezet dan kunnen we spreken van beheerskosten. Wanneer de Vlaamse overheid dus een informatieverplichting heeft aan de EU of de federale overheid dan spreken we volgens deze visie niet van een beheerskost maar van een administratieve last. Deze visie op beheerskosten fixeert zich op de instantie die de informatieverplichting heeft ingevoerd. Deze visie is ook terug te vinden in het verhaal van de interbestuurlijke lasten (2.2.2).

Volgens een andere visie, op de kosten die overheden hebben om andere overheden te informeren, worden alle kosten die overheden hebben om informatie te ontvangen, te controleren en te verwerken als beheerskosten bestempeld. Deze benadering is dus meer gericht op de activiteit en dus instantie overschrijdend. Hierbij vallen alle kosten bij de overheid verbonden aan informatieverplichtingen onder beheerskosten. Deze visie wordt ook gedeeld door Ideaconsult en EIM. Uit hun betoog kan worden geconcludeerd dat het belangrijkste criterium tussen administratieve lasten en beheerskosten, de partij is die ermee te maken heeft.¹ In die benadering hebben overheden geen administratieve lasten.

Een laatste visie, op de kosten die overheden hebben om andere overheden te informeren, is de visie waarbij het ontvangen en verwerken van informatie bij een medeoverheid wordt bestempeld als beheerskost en het informeren van een andere overheid als administratieve last. In de praktijk is dit onderscheid echter nogal dun en onpraktisch want dit zal het meten van beheerskosten bemoeilijken en daarom is deze benadering niet aan te bevelen.

Er kan dus onderscheid gemaakt worden tussen drie visies om informatiekosten tussen overheden te benaderen. Deze visies zetten we even op een rijtje:

- De kosten die medeoverheden hebben om de regelgevende overheid van informatie te voorzien worden als administratieve lasten bestempeld. Alleen de regelgevende overheid kan beheerskosten maken.

¹ EIM & Ideaconsult (2003). *Eindrapport methode administratieve lasten*. P. 28/8. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/EindrapportALKenniscel2003.pdf>

- Alle kosten die overheden maken om de informatie van de actoren te ontvangen, te verwerken en te controleren worden als beheerskosten bestempeld. Bij deze benadering staat de regelgeving en de kosten die deze voor de overheid meebrengt centraal.
- De kosten die een medeoverheid heeft om aan andere overheden informatie door te spelen zijn administratieve lasten. Het ontvangen, verwerken en controleren van de informatie zijn beheerskosten. Deze benadering zit tussen de twee vorige in. Enerzijds wordt de medeoverheid beschouwd als overheid aan wie informatie verplicht is anderzijds wordt de medeoverheid beschouwd als een actor die een informatieverplichting heeft tegenover de regulerende overheid.

Visie twee lijkt de beste optie omdat deze in de praktijk het minste moeilijkheden met zich meebrengt en het meest overzichtelijk is. In deze benadering staat de regelgeving en de kosten die zij meebrengt voor de overheid centraal.

2.2.2 De interbestuurlijke lasten

In Nederland is er speciaal een programma ontwikkeld om de dienstverlening bij de overheid te verbeteren. Het verminderen van interbestuurlijke lasten is een onderdeel van dat programma. Interbestuurlijke lasten worden als volgt gedefinieerd:

“Interbestuurlijke administratieve lasten zijn de kosten voor medeoverheden (provincies en gemeenten) om te voldoen aan informatieverplichtingen richting de rijksoverheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving hiervan. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren en vaststellen van informatie door medeoverheden. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsinformatieverplichtingen (bijvoorbeeld statistieken en monitors) en verantwoordingsverplichtingen.¹”

Volgens de eerste visie, op kosten die overheden hebben om andere overheden te informeren, die besproken werd in (2.2.1.2.2), zijn deze interbestuurlijke lasten administratieve lasten. Volgens de andere visies kunnen we deze interbestuurlijke lasten bestempelen als beheerskosten. Volgens de definiëring zijn de interbestuurlijke lasten die lasten die door de rijksoverheid opgelegd worden aan medeoverheden. In de praktijk betekent dit dat de kosten die de rijksoverheid zelf maakt om informatie te ontvangen, te verwerken en te controleren niet worden gemeten. In Nederland wordt er verder ook een onderscheid gemaakt tussen beleidsinformatieverplichtingen en verantwoordingsverplichtingen. De informatieverplichtingen worden dus ingedeeld naar gelang het doel dat zij dienen. In Vlaanderen wordt voorlopig geen onderscheid gemaakt tussen informatieverplichtingen. Er bestaat in Vlaanderen bij het meten van beheerskosten dus geen onderscheid tussen beleidsinformatieverplichtingen of verantwoordingsverplichtingen.

¹ Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (n.d.). Interbestuurlijke lasten. Opgevraagd april 4, 2009 van <http://www.interbestuurlijkelasten.nl/programma>

2.3 Recente benadering beheerskosten

Het begrip beheerskosten, zoals dit tot nu toe is beschreven, ging uit van informatieverplichtingen. Waarbij informatieverplichtingen gedefinieerd werden als:

“Informatieverplichtingen houden verband met het informeren van de overheid over de naleving van de inhoudelijke verplichtingen. De naleving van informatieverplichtingen verandert niets aan het feitelijk gedrag van personen of de toestand van producten of diensten. Informatieverplichtingen dragen dus niet bij tot de realisatie van het publiek doel. Het zijn de informatieverplichtingen die aanleiding geven tot administratieve lasten en beheerskosten.”¹

Zonder informatieverplichtingen zijn er bij deze benadering geen beheerskosten. Beheerskosten werden door de dienst wetsmatiging immers gedefinieerd als:

“De kosten die de overheid maakt om de informatie van de actoren te ontvangen, verwerken, controleren enzovoort.”²

Er werd dus vanuit gegaan dat beheerskosten enkel konden voortkomen uit het behandelen van een informatieplicht. Wanneer een onderzoek als doel heeft om de kosten, die regelgeving voor de overheid meebrengt, te analyseren zodat de overheid op termijn efficiënter en effectiever kan werken dan gaat deze definitie voor een stuk voorbij aan dat gestelde doel. Beheerskosten worden in deze definitie gezien als een deeltje van de kosten van regelgeving. De dienst wetsmatiging ging in het najaar van 2008 dan ook over tot een herdefiniëring. Deze herdefiniëring scheidt een totaal andere zienswijze op de reguleringskosten zoals zij in figuur 2 worden weergegeven. De nieuwe definitie houdt immers geen rekening met een voorbereidende en uitvoerende fase van wetgeving. Beheerskosten worden in deze nieuwe benadering dus niet gelinkt aan de uitvoerende fase van wetgeving zoals dat wel het geval was bij de taxonomie in figuur 5. De dienst wetsmatiging stelt zelfs expliciet dat beheerskosten voorkomen in alle fasen van regelgeving die in de levenscyclus van regelgeving plaats vinden. Er zijn zes fasen te onderscheiden in de levenscyclus van regelgeving³:

1. opmaak van regelgeving
2. goedkeuring van regelgeving
3. toepassing en uitvoering van regelgeving
4. handhaving van regelgeving
5. monitoring en evaluatie van regelgeving
6. wijziging of afschaffing

¹ Kenniscel wetsmatiging (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

² Ibidem

³ Dienst wetsmatiging (2009). *Dienst wetsmatiging zoekt pilootproject voor beheerskosten van regelgeving*. Opgevraagd maart 2, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

Beheerskosten worden heden door de dienst wetsmatiging als volgt gedefinieerd¹:

“Beheerskosten zijn de kosten die de overheid moet maken voor het beheer van regelgeving in zijn verschillende fasen.”

De informatieplicht staat in deze nieuwe definiëring dus niet langer centraal. Centraal in deze nieuwe definiëring staan de fasen en de bijhorende processen die nodig zijn om tot regelgeving te komen en uit te voeren. Beheerskosten worden door deze benadering ook niet meer aanzien als tegenpool van administratieve lasten of nalevingskosten omdat administratieve lasten en bij uitbreiding nalevingskosten alleen voorkomen in de uitvoerende fase van wetgeving. Bij deze benadering omvatten de beheerskosten alle fasen van wetgeving, en dus zijn ze bij deze benadering een veel bredere kostencategorie dan bij de informatie(plicht) benadering.

Deze nieuwe definiëring zou alle financiële lasten, die de overheid heeft ten gevolgen van regelgeving, afdekken afgezonderd de lasten die inhoudelijk verbonden zijn aan regelgeving zoals subsidies en dergelijke. Dat alle lasten van regelgeving toekomende aan de overheid inbegrepen zijn in de kostencategorie beheerskosten kan als een voordeel beschouwd worden. Een nadeel van deze definiëring is het gebruik van het begrip beheer in de definitie. Door het begrip beheer te hanteren in de definitie gaat de definitie aan haar eigen doel voorbij. Het begrip beheer is helemaal niet duidelijk omschreven en kan op verschillende manieren worden ingevuld. Dit kan de berekening van de beheerskosten in de praktijk bijzonder moeilijk maken. Vandaar dat er nood is aan een algemeen aanvaarde definitie voor beheerskosten, een definitie die beheerskosten duidelijk omschrijft. Omdat deze herdefiniëring van beheerskosten door de dienst wetsmatiging nog maar een heel recent gegeven is, zal in het vervolg van deze masterproef het begrip beheerskosten staan voor de kosten die voortkomen uit de behandeling van informatieverplichtingen. Er wordt dus uitgegaan van de informatie benadering tenzij het duidelijk anders staat vermeld.

2.4 Samenvatting benaderingen

2.4.1 Informatie(plicht) benadering

In deze benadering komen beheerskosten voort uit de behandeling van informatieverplichtingen. Beheer wordt dus beschouwd als behandeling van informatie. Met behandeling wordt hier het opstellen, ontvangen, verwerken en controleren van een informatieplicht bedoeld. We kunnen de beheerskosten in deze benadering dus verdelen in:

- opstelkosten
- ontvangstkosten
- verwerkingskosten
- controlekosten

¹ Dienst wetsmatiging (2009). *Dienst wetsmatiging zoekt pilootproject voor beheerskosten van regelgeving*. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

2.4.2 Proces(matige) benadering

Waar beheerskosten bij de informatie(plicht) benadering voortkomen in de uitvoerende fase uit opstellen, ontvangen, verwerken en controleren komen de beheerskosten bij de fase- of procesmatige benadering voor in de zes verschillende fasen van wetgeving. Wat beheer is en uit welke handelingen beheerskosten juist voortkomen is niet duidelijk aangegeven in deze benadering. Beheerskosten kunnen eventueel wel ingedeeld worden in volgende soorten:

- opmaak
- goedkeuring
- toepassing en uitvoering
- handhaving
- monitoring en evaluatie
- wijziging of afschaffing

Deze kostensoorten vallen samen met de fasen van wetgeving, zie ook paragraaf (4.2.4).

2.5 Soorten beheerskosten

2.5.1 Opstartkosten

In de taxonomie van Marneffe en Vereeck worden de beheerskosten verdeeld in twee kostensoorten. In deze kostenklassificatie bestaan beheerskosten uit opstartkosten en operationele kosten (figuur 3). De opstartkosten zijn eenmalige kosten die in het beginproces van de uitvoerende fase worden gemaakt. Het zijn die kosten die gepaard gaan met het opstarten van het proces tot het ontvangen, verwerken en controleren van informatie. In de praktijk zijn opstartkosten meestal de eenmalige vaste kosten die in het begin van het proces nodig zijn om de verkregen informatie van de actoren te ontvangen, te verwerken en te controleren. Opstartkosten kunnen dan ook omschreven worden als kosten die nodig zijn om de uitvoering van de wetgeving in de praktijk mogelijk te maken.¹

Een nuttig voorbeeld omtrent opstartkosten vinden we in de wapenwetgeving die ontstond nadat Hans Van Themsche een moordpartij aanrichtte in het centrum van Antwerpen. Verschillende vuurwapenhouders werden door de nieuwe wapenwet verplicht om hun wapen binnen te leveren. In de uitvoering van de wapenwet moest de overheid informatie van de actoren ontvangen, verwerken en controleren. Of met andere woorden de overheid moest beheerskosten maken. De opstartkosten die de overheid moest maken, om deze wet ten uitvoer te brengen, lag mede in de kosten voor de aankoop van extra ICT-middelen die nodig waren om binnenkomende informatie te verwerken. Zo heeft de overheid voor 90 000 € aan informaticamiddelen gekocht, om deze te verdelen onder de provinciediensten, zodat bij de inwerkingtreding van de wapenwet de dossierverwerking vlot zou verlopen. Eveneens besliste de overheid dat het dossierbeheersysteem Ariane ter beschikking moest gesteld worden aan de provinciale wapendiensten. Ook de kosten die gemaakt werden bij de aanwerving van extra werkkrachten en de

¹ Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1, p. 2-13.

bijkomende opleiding van personeel vallen onder opstartkosten.¹ De specifieke kosten bij de implementatie van nieuwe wetgeving om het systeem in de praktijk operationeel te maken zijn dus opstartkosten. Onder deze kosten vallen ondermeer de aankoop van materiaal, de kosten van opleidingen aanwerving van personeel. Opstartkosten zijn dus eenmalige vaste kosten.²

2.5.2 Operationele kosten

Operationele kosten kunnen omschreven worden als variabele kosten die tijdens het verwerken, ontvangen en controleren van informatie voorkomen. De maandelijkse personeelskosten, huur van gebouwen en kleine materiaalkosten worden verrekend onder de operationele kosten. Beheerskosten komen net als opstartkosten voor in de uitvoeringsfase van wetgeving. Het verschil tussen opstartkosten en operationele kosten ligt in de periodiciteit. Zo komen opstartkosten eenmalig en aan het begin van het uitvoeringsproces voor terwijl operationele kosten continu tijdens het uitvoeringsproces voorkomen.³ Operationele kosten zijn kosten die voortvloeien uit het aantal acties, het zijn in de eerste plaats variabele kosten. Operationele kosten zijn dus variabele kosten die worden gemaakt bij de uitvoering van de wetgeving.

Onder operationele kosten verstaat de dienst wetsmatiging: de kosten van naleving van de informatieverplichtingen door de actoren of met andere woorden administratieve lasten of informatie-nalevingskosten, en de kosten die de overheid heeft om de informatie te ontvangen, te verwerken, te controleren of met andere woorden beheerskosten of uitvoeringskosten.⁴ Operationele kosten worden dus als een som van beheerskosten en administratieve lasten beschouwd. Omdat volgens deze visie de operationele kosten niet alleen voorkomen onder beheerskosten is het misschien duidelijker als er in het vervolg gesproken wordt over operationele beheerskosten. Echter in de taxonomie van Marneffe en Vereeck (figuur 3) is de kostensoort operationele kosten een onderdeel van beheerskosten en komen zij niet voor bij actoren (burgers en bedrijven). In deze opvatting noemen de operationele kosten in de uitvoeringsfase van wetgeving bij burgers en bedrijven gewoon administratieve lasten.

2.5.3 Variabele en vaste kosten

Beheerskosten kunnen in theorie ook op andere manieren ingedeeld worden namelijk in vaste kosten en variabele kosten. De vaste kosten zijn die kosten die in totaliteit onveranderlijk blijven gegeven een bepaalde periode ondanks eventuele veranderingen in totale activiteit of volume en de variabele kosten dat zijn die kosten die in totaliteit veranderlijk zijn gegeven een totale activiteit of volume.⁵ In de praktijk zien we echter dat deze indeling op hetzelfde neerkomt als een indeling in opstartkosten en operationele

¹ Van Cauwenberghe, A. (2008). *Instrumenten van reguleringsmanagement en wetgevingskwaliteit*. P 68-126. Unpublished manuscript. Universiteit Hasselt.

<http://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/8712/1/04217932007632c.pdf>

² Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1, p. 2-13.

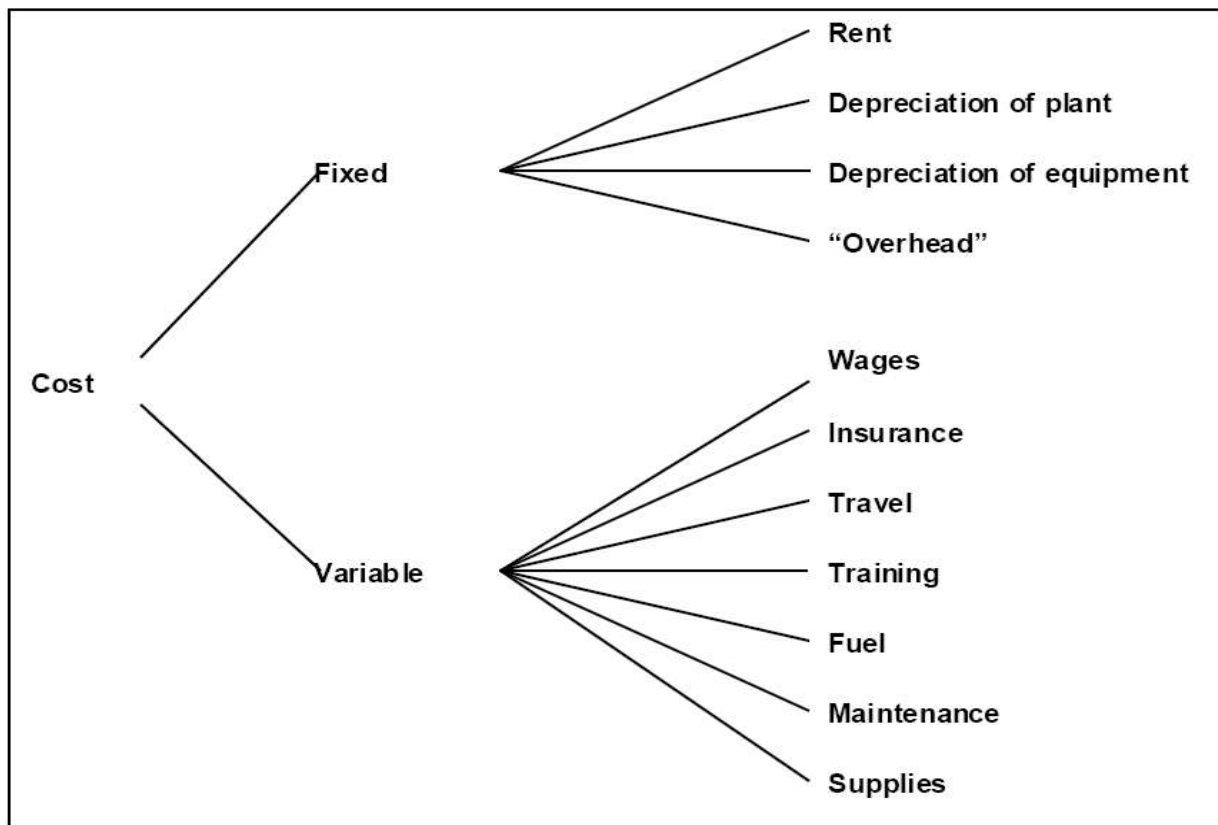
³ Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1, p. 2-13.

⁴ Kenniscel wetsmatiging (2004). Meetinstrument Administratieve Lasten project "Retributiebesluit". Opgevraagd oktober 24, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/2005.06_Retributiebesluit.pdf

⁵ Horngren et al. (2003). *Cost Accounting, a managerial emphasis*. p 32

beheerskosten. De variabele kosten doen zich immers in de operationele fase voor en de vast kosten vooral in de opstartfase, alhoewel de kosten die we als vast zien opnieuw kunnen voorkomen tijdens de operationele fase, bijvoorbeeld software die aangekocht wordt in de opstartfase zou na verloop van tijd als verouderd kunnen worden beschouwd. Het opnieuw aankopen van software valt dan in de operationele fase. Het blijft immers een vaste kost omdat de software kosten niet oplopen naargelang het volume. In volgende figuur wordt weergegeven wat voor soort kostenposten in een administratie onder vaste en variabele kosten vallen. Zo vallen loon, reiskosten, verzekeringen en brandstof onder variabele kosten.

Figuur 6: Vaste en variabele kosten



(Bron: Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making, cost core concepts)

2.5.4 De structurele, de eenmalige en de tijdelijke beheerskosten

Een andere methode bestaat er in om beheerskosten in te delen in drie kostensoorten. De structurele, de eenmalige en de tijdelijke beheerskosten. Deze indeling wordt gebruikt voor administratieve lasten en kan ook toegepast worden op beheerskosten.

Onder structurele beheerskosten kunnen de periodiek steeds terugkerende beheerskosten worden gecatalogiseerd, bijvoorbeeld het verzamelen van een maandelijks verslag of het jaarlijks verzamelen van een rapport. De eenmalige beheerskosten zijn de kosten die maar één keer gemaakt hoeven te worden, normaal gezien komen deze kosten alleen in de opstartfase voor. De tijdelijke beheerskosten zijn er enkel

na de implementatie van een nieuwe wet. Dit zijn vaak kosten die aan het beginpunt van een proces gemaakt worden maar die men na verloop van tijd niet meer hoeft te maken. Door een leereffect verdwijnen deze kosten¹.

De indeling van lasten in structurele, eenmalige en tijdelijke kosten is oorspronkelijk opgesteld door het EIM en Ideaconsult. Zij definieerden deze als volgt:

“Structurele administratieve lasten zijn de periodiek terugkerende kosten van actoren voor het verstrekken van de gewenste informatie aan de overheid. Voor het meten en monitoren van administratieve lasten worden gebruikelijk alleen de structurele ofwel de jaarlijks terugkerende administratieve lasten in beschouwing genomen. Eénmalige administratieve lasten zijn bijvoorbeeld de kosten voor het bijwonen van informatievergaderingen om op de hoogte te komen van de verplichtingen van een nieuwe of gewijzigde wet, het volgen van een cursus, aanpassingen van de software en dergelijke. Tijdelijke administratieve lasten zijn de extra kosten die worden gemaakt gedurende de beginperiode na de introductie van een nieuwe wet of na de verandering van een bestaande wet. Als gevolg van leereffecten verdwijnen deze tijdelijke kosten na enige tijd, waarna de structurele kosten resteren.”²

2.5.5 Indirecte en directe kosten

Beheerskosten kunnen ook ingedeeld worden in direct toewijsbare kosten en in indirect toewijsbare kosten. Directe en indirecte kosten kunnen gedefinieerd worden als volgt:

“Direct costs of a cost object are related to the particular cost object and can be traced to that cost object in an economically feasible (cost-effective) way.”³

“Indirect costs of a cost object are related to the particular cost object but cannot be traced to that cost object in an economically feasible (cost-effective) way.”⁴

Directe kosten zijn kosten die specifiek aan een bepaald kostenobject kunnen worden toegerekend. Directe kosten zijn kosten die een duidelijk eenduidig kwantificeerbaar verband vertonen met dat kostenobject.⁵ Het kostenobject kan gezien worden als een dienst bijvoorbeeld het ontvangen, verwerken en controleren van informatie, ook een regelgeving kan gezien worden als een kostenobject. De belangrijkste directe kosten bestaan uit directe arbeidskosten, directe materiaal kosten en overige directe kosten.

¹ Kenniscel wetsmatiging (2003). Meetmethode administratieve lasten. P. 1-77. [elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://onderwijs.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/EindrapportALKenniscel2003.pdf>

² EIM & Ideaconsult (2003). *Eindrapport methode administratieve lasten*. P. 28/8. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/EindrapportALKenniscel2003.pdf>

³ Horngren et al. (2003). *Cost Accounting, a managerial emphasis*. P. 31

⁴ Ibidem

⁵ Bruggeman, W. & Everaert, P. (n.d.). *Kostprijscalculatie en management accounting*. P. 40-46.[electronic version] http://books.google.be/books?id=nW5gZosr0YMC&dq=Bruggeman,+W.+26+Everaert,+P.&printsec=frontcover&source=bl&ots=ovJezcftu&sig=YRNi6P9vHKdDQP4w2Om7IIx7Zyk&hl=nl&ei=r_fZScxF6WTjAfur7WDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7

Indirecte kosten zijn kosten die niet specifiek aan een bepaald product of bepaalde dienst kunnen worden toegerekend. Indirecte kosten worden ook wel overheadkosten genoemd. Ook indirecte kosten kunnen ingedeeld worden in indirecte arbeidskosten, indirecte materiaalkosten en overige indirecte kosten.

2.5.6 Out-of-pocketkosten

Out-of-pocketkosten zijn kosten die voorkomen in het standaardkostenmodel (SKM). Het standaardkostenmodel is een model om administratieve lasten te meten dat gebaseerd is op het Nederlandse MISTRAL. Een van de verschillen tussen het standaardkostenmodel en de MISTRAL zijn de out-of-pocketkosten die aan de berekeningen worden toegevoegd.

Out-of-pocketkosten worden in de business dictionary gedefinieerd als¹:

"Cost requiring cash disturbances in the current accounting period. Thus, depreciation is not an out-of-pocket cost because it does not require spending of cash"

Om van out-of-pocketkosten te kunnen spreken moet er dus een cashflow zijn. In het standaardkostenmodel zijn out-of-pocketkosten de feitelijk uitgaven die door actoren wordt gedaan om hun informatieverplichting na te leven.² De kosten voor het kopen van papier, postzegels en inkt voor de printer zijn allen te beschouwen als out-of-pocketkosten.

2.5.7 Externe kosten

De externe kosten zijn de kosten die worden gemaakt om een informatieverplichting door derden te laten uitvoeren. De externe kost is het betaalde bedrag voor de uitbesteding van een administratieve handeling aan derden.³

2.5.8 Sunk costs

Sunk costs zijn kosten die reeds gemaakt zijn. Sunk costs zijn belangrijk wanneer er wordt overwogen iets te veranderen aan een proces. Het is immers belangrijk om te weten dat deze sunk costs het resultaat niet beïnvloeden daar deze kosten al gemaakt zijn. Sunk costs zijn het tegengesteld van avoidable costs of vermijdbare kosten. Wanneer het behandelen van een informatieplicht operationeel is dan zijn opstartkosten gemaakte kosten. Bijvoorbeeld in de operationele fase is een computer die bij de opstart gekocht is om informatie te beheren een sunk cost. Wanneer er nieuwe alternatieven worden afgewogen, voor het beheren van een informatieplicht, dan moet er dus rekening gehouden worden met het feit dat er voor de nieuwe alternatieven vaak opnieuw opstartkosten moeten gemaakt worden terwijl deze bij het oude alternatief geen rol meer spelen omdat zij daar al gemaakt zijn. Het is dan ook van belang om initieel de meest kostenefficiënte procedure te kiezen zodat er kosten worden bespaard. In

¹ Business Dictionary (2007). *Transactiekosten*. Opgevraagd november 28, 2008 van <http://www.businessdictionary.com/definition/transaction-cost.html>

² Kenniscel wetsmatiging (2006). *Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 65. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

³ Ibidem

Hornigren et al. (2003) worden sunk costs omschreven als kosten die voortvloeien uit beslissingen die in het verleden genomen zijn. Deze kosten zijn onvermijdbaar en niet meer te veranderen, ongeacht de acties die genomen worden.

2.5.9 Unit cost

De unit cost of eenheidskost is de kost voor productie van één eenheid van een dienst. De dienst kan het beheren van een informatieverplichting zijn. De eenheidskost is dan de kost voor het beheren van één informatieplichtige. Eenheidskosten relateren dus input (uitgaven) aan output of doelen die men met deze input wil bereiken.¹ Alle unit costs samen zijn de totale kosten.

2.5.10 Tijdsbestedingskosten

De tijdsbestedingskosten komen net als de out-of-pocketkosten voor in het standaardkostenmodel. Samen met de out-of-pocketkosten worden zij geacht de beheerskosten te vormen. De tijdsbestedingskosten bestaan uit de tijd die ambtenaren spenderen vermenigvuldigd met het tarief.

¹ Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making, cost core concepts. P. 1-13. [electronic version].
http://home.xnet.com/~jkelly/Publications/Costing.fldr/Cost.PDF.Files/05Cost_Core_Concepts.pdf

Hoofdstuk 3 : Het belang van meten van beheerskosten

Inleiding bij het hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de doelen beschreven die men tracht te bereiken door het meten van beheerskosten (3.1). Tevens zullen de tot op heden gerealiseerd maatregelen kort worden besproken (3.2). Verder zal het nut en het gebruik van kostenanalyse in de overheid worden toegelicht (3.3).

3.1 Doelstellingen voor het meten van beheerskosten

Een overheid moet zorgzaam omspringen met de middelen die zij zich heeft toegeëigend en waarmee zij haar beleid uitvoert. Daarom streeft de Vlaamse overheid naar administratieve vereenvoudiging en naar meer kwaliteitsvolle wetgeving door aan reguleringsmanagement te doen. De Vlaamse regering besliste daarom een kenniscel wetsmatiging op te richten die het beleid van de Vlaamse regering ondersteunt, coördineert en evalueert. Heden draait het reguleringsmanagement rond drie elementen namelijk¹:

- vermindering van de administratieve lasten (ALV)
- juridisch-technische vereenvoudiging (JTV)
- analyse van de effecten van voorgenomen regelgeving (RIA)

Beheerskosten zijn voorlopig dus nog geen pijler van het Vlaamse reguleringsmanagement. Volgens de kenniscel wetsmatiging, heden de dienst wetsmatiging genoemd, zijn er echter twee belangrijke doelen om inzicht te verwerven en over te gaan tot het meten van beheerskosten.

De kenniscel formuleert deze doelen als volgt²:

1. Een verhoogde efficiëntie en effectiviteit binnen de Vlaamse overheid.
2. Het ondersteunen van de argumentatie van genomen beleidskeuzes: verminderen van de administratieve lasten en andere kosten (bv. nalevingskosten) voor externe doelgroepen en tegelijkertijd de beheerskosten voor de overheid bewaken.

De effectiviteit van een beleid is een politieke discussie en behoort toe aan de deelnemers van het politieke debat, de beslissingsmacht kan worden gecatalogeerd onder het primaat van de politiek. Het efficiënt omzetten van een gekozen beleid is echter wel een zaak voor de administratie en dus heeft ook de administratie haar verplichtingen in het halen van deze doelen.

3.1.1 kwalitatieve wetgeving

Ook bij het beleidsvoorbereidende werk speelt de administratie zijn rol. Goed beleidsvoorbereidend werk maakt het een heel stuk makkelijker voor de politieke klasse om correct te oordelen en ligt uiteindelijk aan de basis van kwaliteitsvolle wetgeving. Goede wetgevingskwaliteit is noodzakelijk omdat de wetgevingskwaliteit invloed heeft op het economische leven. Het speelt immers een rol in het

¹ Dienst wetsmatiging (2009). *Minder regels meer eenvoud*. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

² Dienst wetsmatiging (2009). *Dienst wetsmatiging zoekt pilootproject voor beheerskosten van regelgeving*. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

investeringsvolume en de tewerkstelling van een regio.¹ In Vlaanderen heeft goede kwaliteitsvolle wetgeving minstens de volgende acht kenmerken²:

- Noodzakelijk en doeltreffend
- Doelmatig en afgewogen
- Uitvoerbaar en handhaafbaar
- Rechtmatig
- Samenhangend
- Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk
- Onderbouwd en overlegd
- Blijvend relevant en actueel

De Vlaamse overheid keurde deze acht kenmerken van kwaliteitsvolle wetgeving goed in 2003.³ Eén van de kenmerken van een goede wetgeving, is het kenmerk dat bepaald dat wetgeving onderbouwd en overlegd moet zijn. Om een wetgeving te onderbouwen is goede informatie noodzakelijk. De informatie die wordt gebruikt is bij voorkeur informatie die op een wetenschappelijke manier wordt ingewonnen. Bij die noodzakelijke informatie horen natuurlijk ook de wetgevingskosten. Bij deze kosten horen ook de kosten die de overheid maakt om de verkregen informatie van de actoren te ontvangen, te verwerken en te controleren. Om een doelmatige en afgewogen wetgeving te maken is informatie over beheerskosten noodzakelijk. Een wetgeving kan immers niet als doelmatig beschouwd worden wanneer de kosten de baten overschrijden. Dit kunnen we alleen maar vaststellen wanneer we alle kosten en baten kunnen inschatten ook de beheerskosten. Beheerskosten zijn dus belangrijk voor het opstellen van goede kwaliteitsvolle wetgeving.

3.1.2 Efficiënte overheid

3.1.2.1 Indicatoren van een efficiënte overheid

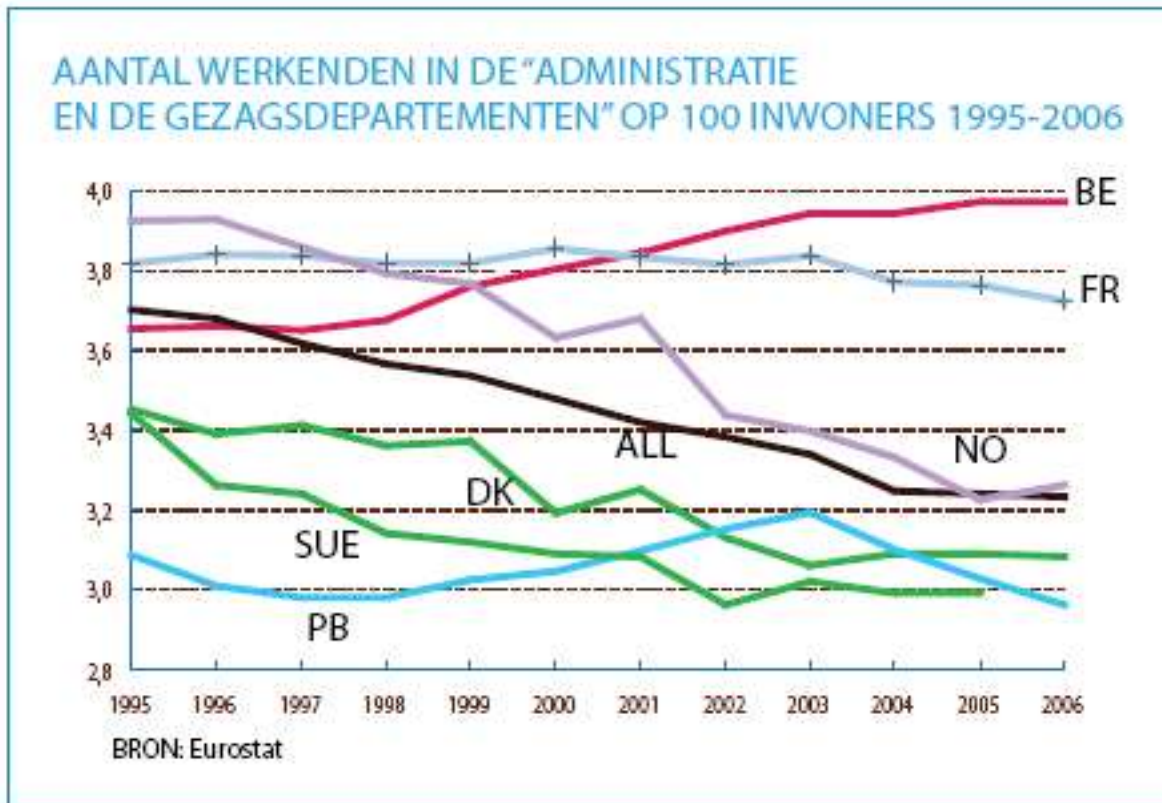
Over de efficiëntie van de overheidsadministratie in dit land is al veel 'rode' inkt gevloeid. Een indicator, voor de efficiëntie van een administratie, is het aantal ambtenaren dat de overheidsadministratie nodig heeft. Zo heeft België de hoogste publieke tewerkstelling van Europa (figuur 7) en een daling is nog niet in zicht. Figuren 7 en 8, die het aantal ambtenaren per honderd inwoners en de omvang van de publieke sector weergeven, bevestigen deze stelling alleen maar. De meeste Europese landen zijn hun ambtenarij aan het afbouwen en zitten dus in een dalende trend. In België is er nog altijd een stijgende trend waar te nemen.

¹ Van Humbeeck, P. (2004). *Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid*. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/BetereVlaamseregelgeving2004.Pdf>.

² Kenniscel Wetsmatiging (2003). *Kenmerken van goede regelgeving*. P. 2. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/downloads/brochure%20Kenmerken%20van%20goede%20regelgeving.pdf>

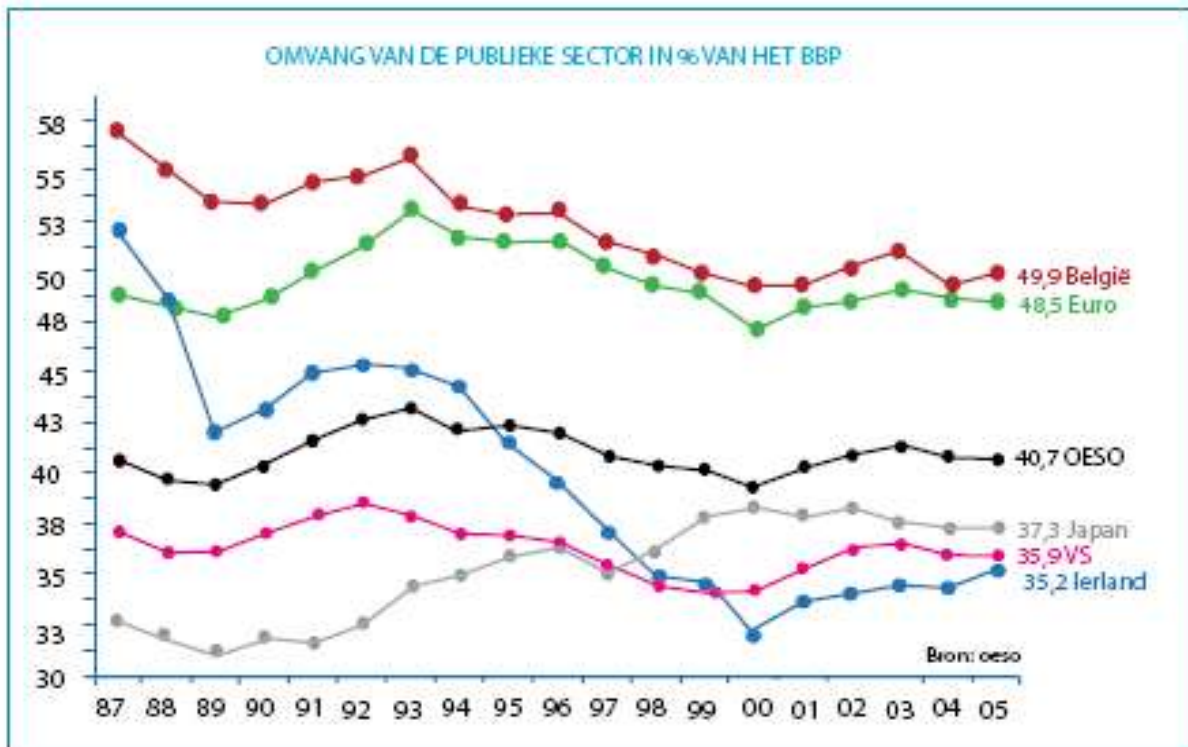
³ Vlaamse Regering (2003). *Beslissing goedkeuring acht kenmerken goede regelgeving*. opgevraagd maart 12, 2009 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/besl_kenm%20goede%20regelgeving%20071103.pdf

Figuur 7: Het aantal ambtenaren per honderd inwoners (1995-2006)



(Bron: Hindriks Jean (2008). Itinera Institute)

Figuur 8: De omvang van de publieke sector in % van het BBP (1987-2005)



(Bron: Hindriks Jean (2008). Itinera Institute)

In een artikel uit de standaard van 12 februari 2009 wordt deze stijgende trend in ons land alleen maar bevestigd. Uit een rapport van de inspectie van financiën blijkt dat tussen 2005 en 2008 het aantal federale ambtenaren met 6,8% is toegenomen.¹ Niet alleen op het federale beleidsniveau is deze stijging te merken. In een artikel uit de morgen van 21 maart 2009 stelt men dat het aantal ambtenaren in Vlaanderen op zeven jaar tijd met 7000 eenheden is gestegen. Het artikel wordt gebaseerd op een studie, naar efficiëntie van de ambtenarij in Vlaanderen, van het instituut van de overheid van de KUL.² Volgens cijfers van het Itinera Institute is de publieke tewerkstelling (onderwijs en gezondheidszorg inbegrepen) in Vlaanderen met 13,2% gestegen tussen 2001 en 2007.³ Vlaanderen heeft daarmee Wallonië in 2003 ingehaald en haalt sindsdien ongeveer de zelfde resultaten wat geïllustreerd wordt door figuur 9.

Figuur 9: Publieke tewerkstelling in percent van de regionale bevolking (2001-2007)

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
2001	7,76%	9,15%	9,30%
2002	7,78%	9,33%	9,36%
2003	7,87%	9,57%	9,51%
2004	7,95%	9,79%	9,89%
2005	7,98%	9,93%	10,00%
2006	7,94%	10,00%	10,06%
2007	7,83%	10,08%	9,94%

(Bron: Hindriks Jean (2008). Itinera Institute)

Een andere indicator voor de efficiëntie van publieke administraties is de ECB index. De performantie van publieke activiteiten worden in dit onderzoek gemeten aan de hand van een zevental indices zoals:

- bestuurskwaliteit (corruptie, reglementering, kwaliteit van het justitiesysteem, fiscale en sociale fraude)
- sociale cohesie (Gini's ongelijkheidscoëfficiënt)
- gezondheid (kindersterfte, levensverwachting)
- economie (werkloosheid en economische groei)
- infrastructuur (telecommunicatie, transportinfrastructuur)
- onderwijs (Pisa score voor wiskunde en wetenschappen)
- stabiliteit (inflatie, variatiecoëfficiënt van het BBP)

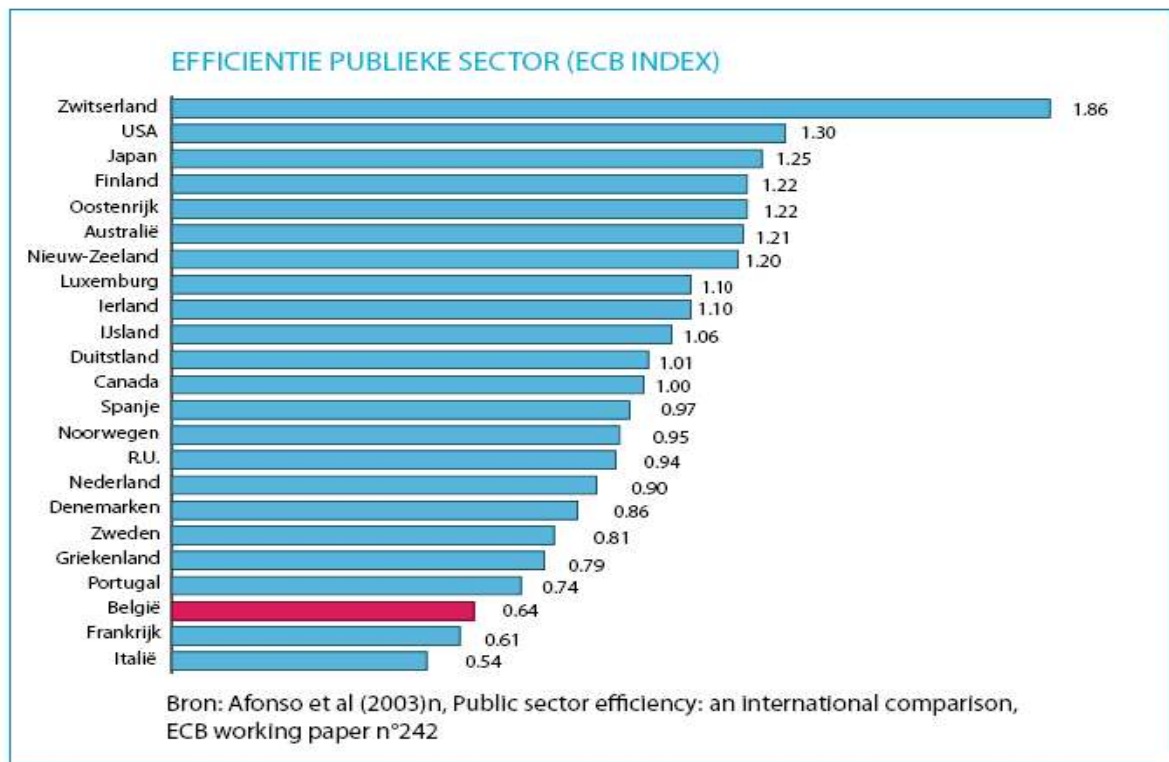
¹ Belga (2009, Feb. 12). Aantal federale ambtenaren stijft opnieuw. *De standaard*. [electronic version]. Opgevraagd april 2, 2009 van http://www.standaard.be/Artikel/Detail.aspx?artikelId=DMF12022009_025

² Goossens, R. (2009, Maa. 21). 7000 Vlaamse ambtenaren extra in zeven jaar tijd. *De morgen*. [electronic version]. *Opgevraagd* april 2, 2009 van <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/784805/2009/03/21/7-000-Vlaamse-ambtenaren-extra-in-zeven-jaar-tijd.dhtml>

³ Hindriks, J. (2008). Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus. Itinera Institute, p. 27. [electronic version]. Opgevraagd maart 12, 2009 van http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf

De kosten van publieke activiteiten worden dan weer in percentages tegenover het BBP afgezet. De performantie wordt uiteindelijk afgezet tegen de kosten. Een land met een hoge score voor performantie maar beperkte kosten wordt efficiënter beschouwd dan een land waarvan de performantiescore lager is en de kosten hoger.¹ Finaal kan dat omgezet worden in een kostenefficiëntie index, zie figuur 10. België bengelt met 0.64 ook hierin onderaan. Voormalig Vlaams topambtenaar Rudy Aernoudt besloot op basis van deze kostenefficiëntie index dat er 11 miljard euro kan bespaard worden zonder dat het publieke dienstenaanbod moet worden verminderd.²

Figuur 10: Efficiëntie publieke sector



(Bron: Hindriks Jean (2008) Itinera Institute)

Het mag duidelijk wezen dat de overheid in dit land niet meteen de efficiëntste leerling van de EU klas is. Een efficiënte overheid is nochtans zeer belangrijk. Zo zien we dat er in de EU-15 een inverse relatie bestaat tussen het aandeel publieke uitgaven in het BBP en de groei van het BBP.³ Dat het efficiënter moet kunnen bewijzen onze buurlanden. Een hulpmiddel om efficiënter te worden is het gebruik van kostenanalyse, zo krijgt men zicht op de uitgaven. Kosten kunnen pas efficiënt aangepakt en terugdrongen worden wanneer ze gesitueerd worden en wanneer er geweten is waarom ze gemaakt worden (oorzaak) en wat de omvang is.

¹ Hindriks, J. (2008). Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus. Itinera Institute, p. 35-39. [electronic version]. Opgevraagd maart 12, 2009 van http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf

² Ibidem

³ Ibidem

3.1.2.2 Het belang van een efficiënte overheid

Een sterke, goedfunctionerende, betrouwbare en slagvaardige Vlaamse overheid draagt bij tot welvaart en welzijn van de samenleving. Door de complexiteit van de overheidsstructuur ziet de burger de bomen in het overheidsbos niet meer. Die ondoorzichtigheid werkt wantrouwen en ontevredenheid in de hand. Vandaar de vraag voor doorzichtige structuren met instanties waar duurzaamheid, efficiëntie en integriteit voorop staan¹. De vraag naar hervormingen dringt zich dan ook op. Kostenbewustzijn en prestatiegerichtheid zijn de doelstellingen die moeten worden vooropgesteld. Deze geven aanleiding tot een overheid die verantwoording verschuldigd is aan de bevolking en die efficiënt omspringt met de zich toegeëigende middelen en dus geen verspilling van belastingsgeld toelaat. Het beter bestuurlijk beleid van de Vlaamse overheid trachtte hierop gedeeltelijk een antwoord te bieden ondermeer door de organisatiestructuur van de Vlaamse administratie te herstructureren. Een organisatiestructuur die meer orde in de chaos moest scheppen.

In Vlaanderen is er een commissie voor efficiënte en effectieve overheid opgezet. In de tussentijdse conclusies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid worden volgend vragen geformuleerd omtrent overheidswerking:

"Hoeveel wensen we voor onze overheid te betalen? De kerntaken moeten worden vastgelegd (Wat doen we wel nog? Wat doen we niet meer?). Welke taakverdeling wensen we tussen overheden? Wat doet de overheid zelf nog en wat zal ze uitbesteden? Een belangrijke sprong vooruit betekent dat we effectief meer en beter doen met dezelfde middelen, en desnoods met minder."²

De commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid formuleerde ook een visie voor de Vlaamse overheid. De overheid moet op een overtuigende en slagkrachtige manier bijdragen tot duurzame welvaart en welzijn voor de ganse bevolking. Hiervoor formuleert de commissie een viertal objectieven voor ondermeer de administratie. In het kader van beheerskosten zijn volgende objectieven belangrijk³:

- Zij (de administratie) hebben duidelijke kerntaken en doelstellingen. Zij communiceren over het besliste beleid en leggen op een transparante manier verantwoording af over hun zuinige, efficiënte, duurzame, effectieve en integere werking om de tevredenheid en het vertrouwen te vergroten.
- De administratie moet een hoeksteen zijn in de voorbereiding, planning, uitvoering, controle, evaluatie en communicatie van het beleid.

¹ Commissie efficiënte en effectieve overheid (2008). Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen, deel 2. P. 2-13. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport%20Commissie%20Effici%C3%ABnte%20en%20Effectieve%20Overheid.pdf>

² Ibidem

³ Ibidem

Informatie over beheerskosten kan de objectieven helpen verwezenlijken door bij te dragen aan transparantie inzake kosten. Zo kan de overheidswerking efficiënter en duurzamer worden waardoor de overheid kan uitblinken in voorbereiding, uitvoering, controle en evaluatie van het beleid. Om de visie en bijkomende objectieven te realiseren haalt de commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid een vijftal doelstellingen aan:

1. De administraties in Vlaanderen behoren tot de top binnen Europa. Op kruissnelheid garanderen zij een performante, klantvriendelijke, betrouwbare en betaalbare dienstverlening ten aanzien van de bevolking, organisaties en bedrijven. Dit vereist een functionele en effectieve sturing, beheersing, toezicht, opvolging, evaluatie en verantwoording.
2. De politiek-ambtelijke verhouding wordt zo gereorganiseerd dat het politiek primaat samen gaat met een effectieve responsabilisering van het ambtelijke apparaat.
3. Er is een vereenvoudiging van de verschillende bestuurslagen en -vormen op basis van afgesproken kerntaken en homogene bevoegdheden die efficiënt en doeltreffend kunnen worden uitgevoerd en die een democratische controle mogelijk laten.
4. De overheid betreft de burgers/gebruikers, de bedrijven en organisaties, en andere overheden door dialoog en partnerschappen zodat het beleid en de dienstverlening aan legitimiteit en effectiviteit wint. De overheid betreft en responsabiliseert ook haar eigen personeel om de tevredenheid en de motivatie te bevorderen.
5. Er is een functioneel beleids- en beheersinstrumentarium dat toelaat om verantwoordelijkheden toe te kennen en om verantwoording af te leggen. Dit betekent dat er een positieve balans moet zijn van kosten en baten van ingezette beleidsinstrumenten. Het betekent eveneens dat er een financieel instrumentarium is dat kosten en prestaties stuurt en opvolgt, dat er een personeelsbeleid is dat de juiste medewerkers aantrekt en motiveert, dat er een ICT-instrumentarium is dat een performante werking van de overheidsdiensten ondersteunt, en dat er een logistiek kader en gebouwen beleid is dat bijdraagt tot een betere dienstverlening en het welzijn van de medewerkers bevordert.¹

Voor bijna al deze doelstellingen is een goede kostenanalyse bij de overheid, en dus ook een analyse van beheerskosten, een noodzakelijk hulpmiddel. Of het nu gaat om performantie, sturing, beheersing of responsabilisering. Doelstelling 5 stelt zelfs dat er nood is aan functioneel beleids- en beheersinstrumentarium en dat er een financieel instrumentarium nodig is dat kosten en prestaties stuurt en opvolgt. Goede beleids- en beheersinstrumentaria zijn dus heel belangrijk. Volgens Van Reeth en Bouckaert kampt men in de openbare sector met een heleboel uitdagingen zoals²:

- Het realiseren van besparingen
- Het verhogen van de efficiëntie van het beleid

¹ Commissie efficiënte en effectieve overheid (2008). Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen, deel 2. P. 2-13. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport%20Commissie%20Effici%C3%ABnte%20en%20Effectieve%20Overheid.pdf>

² Bouckaert, G. & Van Reeth, W. (n.d.). Een financieel systeem voor de overheid: over stekkers en stopcontacten. P. 1. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/VTOM19970401.pdf>

- Het verhogen van de effectiviteit van het beleid
- Rechtvaardigheid en gelijkheid

De laatste twee objectieven behoren tot het primaat van de politiek en zijn dus vooral een zaak van politici. Van Reeth en Bouckaert stellen dan ook vast dat het gebruik van beleids- en beheersmethoden vooral belangrijk zijn voor de eerste twee objectieven. Het logische gevolg is dat beheerskosten meten vooral belangrijk is voor de eerste twee objectieven daar beheerskosten in kaart brengen behoort tot kostenanalyse, en kostenanalyse op zijn beurt behoort tot beleids- en beheersmethoden.

Administratieve processen moeten efficiënt verlopen in de overheid. Procesmatig denken en processen efficiënt afwickelen wordt dan ook vooropgesteld door de Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid. Overheidsorganisaties moeten meegaan met de tijd en daarom zal ICT een steeds belangrijker rol innemen in de administratieve processen. Vaak staat de private sector hier veel verder in en kan het nuttig zijn eens te benchmarken. In het kader van efficiënte administratieve processen stelt de commissie letterlijk dat er dringend nood is aan een meer weloverwogen keuze van beleidsinstrumenten. De commissie roept dan ook op tot een kritische evaluatie van de beleidsinstrumentenmix (heffingen, vergunningen, subsidies,...) en wil een voorafgaandelijke analyse telkens er nieuw beleid wordt gevormd.¹ In de tussentijdse conclusies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid worden nog wel meer dingen vooropgesteld zoals een financieel beheer gericht op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit. Toch even verduidelijken dat de kosten van financieel beheer niet zomaar in te delen zijn bij beheerskosten zoals de naam doet vermoeden. Dit hangt af van de benadering en visie op beheerskosten. Bijvoorbeeld de beheerskosten die we onderzoeken in de case zijn deze die ontstaan uit informatieverplichtingen. Wat financieel beheer en de grond van de zaak betreft, een modernisering van de regelgeving inzake begroting en boekhouding werd al benadrukt in het comptabiliteitsdecreet van 7 mei 2004.²

De commissie Efficiënte en Effectieve Overheid formuleert ook enkele praktische doorbraken die moeten gerealiseerd worden tegen het jaar 2020. Deze doorbraken zijn³:

1. Het Comptabiliteitsdecreet wordt dringend uitgevoerd en desgevallend aangepast in functie van een gewenste vereenvoudiging en responsabilisering. De diverse entiteiten van de Vlaamse administratie beschikken over gelijkaardige werkingsmodaliteiten, zodat ze met dezelfde slagkracht en soepelheid kunnen werken. Dit moet er mede toe leiden dat ad hoc verzelfstandigings vormen die vreemd zijn aan BBB worden afgeschaft.
2. Er komt een rationele en functionele afstemming van de instrumenten, documenten en procedures gebruikt in de financiële cyclus (begroting, boekhouding en audit), van de contractcyclus (beheersovereenkomst, uitvoeringsopvolging, evaluatie) en van de beleidscyclus (voorbereidingen beslissing, opvolging, evaluatie). De beleidseffecten (outcomes) per

¹ Commissie efficiënte en effectieve overheid (2008). Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen, deel 2. P. 1-14. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport%20Commissie%20Effici%C3%ABnte%20en%20Effectieve%20Overheid.pdf>

² Ibidem

³ Ibidem

beleidsdomein zijn de drijvende indicatoren. De outputs van de agentschappen en departementen moeten hiermee samenhangen en verankerd zijn in de beheersovereenkomst.

3. De vereenvoudiging van de controlepyramide is gerealiseerd door de samenhang van interne beheerssystemen (internal control) met de interne en de externe audit. De controlefilosofie wordt aangepast aan de beginselen van een goed risicobeheer. Er is een performant systeem van 'control', toezicht en audit dat onderling is afgestemd en waarvan de kosten in verhouding staan tot de mogelijke baten.

4. Elk departement en elk agentschap zal plannen hoe ze een financieel gezond beheer kan opbouwen (vb. anticiperen op nieuwe uitdagingen, invoeren van enveloppefinanciering, neutrale verschuivingen mogelijk maken in de ESR kredieten, aanleggen reserves,...).

5. De financiële systemen van de andere bestuurslagen moeten worden gemoderniseerd en op elkaar afgestemd.

6. Vlaanderen heeft een meerjarenbegroting.

De vraag is of de realisatie van deze 'doorbraken' zal betekenen dat er rekening gaat gehouden worden met kosten die voortkomen uit informatieverplichtingen. Wie weet, misschien zullen in de toekomst de beheers- en handhavingskosten per regelgeving in de boekhouding van de administratie verschijnen?

3.2 Realisaties en projecten

In verschillende landen zijn er pogingen geweest om tot een efficiëntere overheid te komen. De Gershon hervorming in Groot Brittannië is één van de bekendste projecten. De Britse regering lanceerde in 2004 het "efficiency programme" op basis van een rapport betreffende de efficiëntie van de openbare instellingen.¹ Dit programma werd toevertrouwd aan Sir Peter Gershon. Het doel van het programma was om 21,5 miljard pond efficiëntie winsten te boeken binnen de vier jaar. Een rapport dat gepubliceerd werd in het najaar van 2007 gaf aan dat er al 23 miljard pond bespaard was.²

Door iedere administratie werd vooruitgang geboekt³:

- door een lagere prioriteit te verlenen aan bepaalde ministeries en agentschappen, namelijk door bepaalde van hun taken in onderaanneming te laten uitvoeren,
- door het systematisch invoeren van onderaanneming voor de taken van de overheidsdiensten zonder meerwaarde (maar door ook te verifiëren dat deze onderaanneming besparingen en een betere kwaliteit oplevert),
- door massieve investeringsprogramma's in de informatisering (meer bepaald bij het

¹ Hindriks, J. (2008). Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus. Itinera Institute. P. 57-64. [electronic version]. Opgevraagd maart 12, 2009 van http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf

² Hm treasury UK. (2008). Operational efficiency programme, prospectus. P. 10. [electronic version]. Opgevraagd maart 12, 2009 van http://www.hm-treasury.gov.uk/d/oep_prospectus030707.pdf

³ Hindriks, J. (2008). Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus. Itinera Institute. P. 64. [electronic version]. Opgevraagd maart 12, 2009 van http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf

ministerie van Justitie)

- door de regionalisering (de regio is het bepalende beslissingsniveau voor alle openbare diensten geworden),
- door een beter beheer van het vastgoed,
- door de standaardisatie van procedures door middel van de informatica,
- door de vereenvoudiging van de processen, wat veronderstelt dat men werk maakt van de beroepsculturen die tot op dat moment gewoon waren de kwaliteit van hun werk te bepalen zonder de druk van de middelen en op steeds specifieke wijze.

De Britten plannen ook nog andere projecten om tot een efficiënter overheidswerking te komen. Zo willen ze een 'regulatory budget' invoeren. Deze methode moet alle kosten van nieuwe wetgeving intomen, niet alleen deze voor de burgers en de bedrijven maar ook de kosten voor de overheid zelf. Deze methode houdt volgens de Britse overheid het volgende in¹:

- Creating a rolling limit on the costs of new regulation that could be introduced for each government department.
- Setting initial budgets to be introduced in 2009.
- Allowing departments to offset the cost of new regulation with savings made by reducing the existing regulatory burden and trading with other departments.

Parlementslid en Secretary of state for business, John Hutton vatte het als volgt samen²:

"Good regulation should drive competition and boost our productivity. But too many new rules can stifle enterprise and blunt our competitive edge. If the UK is to remain a respected place to do business, we must not expect business simply to absorb the costs of a stream of new Government initiatives. The introduction of a regulatory budget for every department will focus new regulations on the real priorities and act as a powerful incentive for departments to cut or streamline existing burdens. This innovative approach will build on efforts already in place to cut the burden to business by 25 per cent by 2010."

Ook in Nederland wordt er niet stil gezeten. Nederland was de uitvinder van meetmodellen voor administratieve lasten zoals de Mistral en het standaardkostenmodel (4.2.3). Nederland was ook één van de eerste landen die een opmeting (nulmeting) van alle administratieve lasten uitvoerde. In 2002 bedroegen de totale administratieve lasten in Nederland meer dan zestien miljard euro. De Nederlandse regering besliste daarom om de administratieve lasten met een kwart te laten dalen over een termijn van vier jaar.³ Doordat de Nederlandse overheid de administratieve lasten in kaart had gebracht kon ze plafonds opleggen aan de administraties voor administratieve lasten. Deze methode heeft veel gelijkenissen met het regulatory budget zoals men dit in het Verenigd Koninkrijk wil invoeren alleen heeft deze Nederlandse methode uitsluitend betrekking op administratieve lasten. Toch is Nederland ook bezig met het meten van kosten die aan de overheid toevallen. Zo probeert Nederland de interbestuurlijke lasten te meten, zie paragraaf (2.2.2). De Nederlandse overheid heeft hiervoor zelfs een aparte website

¹ Carim, M. (2008). UK government launches consultation on limiting the cost of new regulations. The SCM network. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=1&article=130>

² Ibidem

³ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium: P. 43.

laten aanmaken, waar burgers terecht kunnen met hun ideeën en initiatieven om informatieverplichtingen tussen overheden te verminderen. België is vooral bezig met het terugdringen van administratieve lasten. In 1998 richtte de federale regering de dienst administratieve vereenvoudiging op. Het stokpaardje van deze dienst is de Kafkatest, een afspiegeling van het Nederlandse standaardkostenmodel voor het verminderen van administratieve lasten. In Vlaanderen moest het beter bestuurlijk beleid (5.1) een vernieuwingsoperatie worden die de overheid slagvaardiger zou maken. In 2002 richtte Vlaanderen een kenniscel wetsmatiging op die als belangrijkste doelen reguleringsmanagement en administratieve vereenvoudiging had. Eén van de realisaties van de kenniscel wetsmatiging, nu dienst wetsmatiging, is het opstellen van de compensatie-regel, zie ook paragraaf (6.3).

3.3 Kostenanalyse bij de overheid

3.3.1 Het belang van kostenanalyse

Doorgaans vergt het veel meer moed van politici en ambtenaren om de knip op hun budget te houden en kosten te verlagen dan om het budget te verhogen en de kosten blauw blauw te laten. Het gebruik van kostenanalyse kan helpen om de kosten structureel te verlagen. Kostenanalyse kan gebruikt worden voor het meten van kosten. Het kan efficiëntie aanmoedigen door input met output te relateren. Het analyseren van kosten helpt noodzakelijke informatie te leveren voor budgetbeheer en biedt een extra steun voor een strikte kostenstructuur. Kostenanalyse is dus een hulpmiddel voor het management dat administratieve rompslomp kan helpen voorkomen.

Kostenanalyse kan gebruikt worden voor¹:

- het meten van productiviteit,
- het bepalen van de eenheidskost,
- het monitoren van de uitvoer van de begrotingen,
- berekening van prijzen en lastenverlagingen,
- het evalueren van contracten met de privé tegenover in-house diensten,
- het vast stellen van prijzen, totale kosten en lasten.

Voor het meten van beheerskosten is in eerste instantie het bepalen van de eenheidskost per informatieverplichting interessant. Verder kan het interessant zijn om de totale beheerskost per informatieplicht te berekenen. Wanneer er wordt uitgegaan van de procesmatige benadering dan kan het interessant zijn om de beheerskosten per proces te schatten of eventueel zelfs per regelgeving.

Kostenanalyse kan beschouwd worden als een managementproces dat gebruikt wordt om informatie te verkrijgen. In dit geval is het doel van kostenanalyse om de kwaliteit van informatie die gebruikt wordt voor overheidsbeslissingen te verbeteren.² Kostenanalyse gaat ook verder dan cost accounting. Waar cost accounting de kosten registreert die van belang zijn voor het bereiken van een doel, om een werk te

¹ Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making. Cost info need. P. 1-5. [electronic version]. Opgevraagd maart 24, 2009 van http://home.xnet.com/~jkelly/Publications/Costing.fldr/Cost.PDF.Files/01Cost_Info_Need.pdf

² Ibidem

voltooien of een activiteit voor te zetten, heeft kostenanalyse het bijkomende doel om informatie te registreren die het maken van beslissingen moet vergemakkelijken. Cost accounting is dus maar een deel van kostenanalyse.¹ Kosteninformatie kan een beslissend factor zijn bij het nemen van een beslissing. De analyse van kosten, en de daaruit voortkomende kosteninformatie, kan dus een belangrijk hulpmiddel zijn in het (besturen en beheren) managen van een overheid. Vragen die veelvuldig bij het managen van een overheidsadministratie voorkomen en met kostenanalyse kunnen worden opgelost zijn bijvoorbeeld²:

- Welke kosten voor een dienst of activiteit zijn al betaald? (sunk costs)
- Welke kosten blijven gelijk of stijgen wanneer het volume van een activiteit of een dienst wordt vermeerderd?
- Zou het beter te zijn deze dienst of activiteit uit te spenderen aan een andere organisatie?
- Wat zijn de kosten van de dienst of de activiteit dit jaar, wat zal de kost zijn in de toekomst?

3.3.2 Kostenanalyse voor beleidsmakers

Een kostenanalyse kan op verschillende manieren van belang zijn voor beleidsmakers. Wanneer de productiviteit moet onderzocht worden, de waarde van een programma moet worden ingeschat, de uitgavenstructuur uitgepluisd dan is een kostenanalyse zeer nuttig tot zelfs noodzakelijk. Een kostenanalyse kan niet alleen het probleem blootleggen, het kan de basis vormen voor de beleidsmaker om het probleem en zijn oorzaken te begrijpen. Een probleem waarvan de oorzaken gekend en begrepen zijn, is een probleem dat meestal kan worden opgelost.

Een kostenanalyse helpt een antwoord te bieden op de vraag: waarom kosten diensten wat ze kosten? Het beleid kan pas verbeterd worden wanneer er inzicht verworven is in de oorzaak van kosten. Inzicht in de oorzaak draagt bij tot het nemen van beslissingen op een rationele manier. Bij een geplande beleidsverandering is het belangrijk om te weten wat de implicaties o.a. de kosten zijn. Een van de toepassingen van kostenanalyse die aan de behoefte van beleidsnemers kan voldoen is de raming, bijvoorbeeld onder de vorm van een 'fiscal note'. Een 'fiscal note' is een raming van de kosten van een beleidsverandering, nieuwe dienst, nieuwe regelgeving in een bestaande dienst of aan de hand van bestaande regelgeving. De kosten schatten voordat een beleidsverandering geïmplementeerd wordt kan er voor zorgen dat de lasten van nieuwe beleidsveranderingen, regelgevingen en informatieplichten niet worden onderschat zodat op het eerste zicht goede voorstellen die in de praktijk echter te duur zijn worden weggezuiverd. Dit komt ook de rechtszekerheid voor de burgers ten goede, want niets zo verwarrend voor de burger dan regelgevingen die om de haverklap worden bijgesteld of teruggeschroefd. Zo een onpartijdige objectieve raming kan dan ook het verschil maken in een door belangengroepen belaagde besluitvorming. Het is een extra drukkingsmiddel om aan goede efficiënte wetgeving vast te houden en drukkingsgroepen te weerstaan. Een op een raming gesteund beleid kan ook makkelijker verdedigd worden naar de buitenwereld toe. Een systeem van objectieve raming draagt bij tot een beleid dat gericht is op inhoud en niet op een beleid dat gericht is op perceptie en wie wat krijgt. Het systeem van 'fiscal notes' is onder andere ingeburgerd in de VS, "fiscal notes" zijn ondermeer

¹ Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making. Cost info need. P. 1-5. [electronic version]. opgevraagd maart 24, 2009 van http://home.xnet.com/~jkelley/Publications/Costing.fldr/Cost.PDF.Files/01Cost_Info_Need.pdf

² Ibidem

vereist door het Amerikaanse congres.¹ In Vlaanderen bestaat er met de RIA of de ReguleringsImpactAnalyse iets gelijkaardigs.

Een systematisch gebruik van kostenanalyse heeft het bijkomend voordeel dat het meer inzicht geeft in de ingewikkelde organisatie die een overheidsadministratie vaak is. Het maakt duidelijker wat een overheid doet en hoe ze dat doet. Kostenanalyse linkt input met output waardoor geleverde diensten in verband worden gebracht met hun kosten. In de praktijk zijn instellingen en diensten vaak niet geïnventariseerd. Dit leidt mede tot procedures die ondoorzichtig zijn, weinig efficiënt en door weinigen worden begrepen. De redenen om bepaalde diensten, instellingen of regelgevingen te behouden zijn vaak verwaarloosbaar daar de aanleiding ervoor is weggevallen. Om de pijnpunten van instellingen en diensten bloot te leggen en een positieve verandering te weeg te brengen is kostenanalyse een krachtig hulpmiddel.²

3.3.3 Het gebruik van kostenanalyse

kostenanalyse wordt gebruikt om de kosten van diensten of activiteiten te berekenen. Een vereiste is dat de eenheid van een dienst of een activiteit duidelijk meetbaar moet zijn. Bijvoorbeeld bij de verwerking van de mestaangifte is het duidelijk dat de verwerking van één aangifte de meeteenheid van de activiteit is. Wanneer de eenheid is vastgesteld dan kan de kost per eenheid worden berekend. De kost van de activiteit kan dan bepaald worden wanneer de eenheid is gekwantificeerd.³

Volgens Kelley passen niet alle diensten of activiteiten van een administratie in het perspectief van kostenanalyse. Om bruikbaar te zijn voor kostenanalyse moeten er drie karakteristieken aanwezig zijn. Volgens Kelley zijn dit de volgende drie karakteristieken⁴:

- *observability*: different observers should agree on what is being done, by whom it is being done, and for whom, if possible; (observeerbaarheid)
- *exclusivity*: an employee doing one thing should not be doing something else simultaneously; and (exclusiviteit, afbakening en meetbaarheid)
- *homogeneity*: the tasks necessary to perform the service should be reasonably similar from one instance to the next. (homogeen, structurele kosten)

Wanneer de dienst en de bijhorende eenheid is vastgelegd dan kunnen de kosten berekend worden. Directe kosten vormen normalerwijs geen probleem. Anders is het gesteld met indirecte toewijsbare kosten of overhead.

¹ Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making. *Uses of cost*. P. 1-6. [electronic version]. Opgevraagd maart 24, 2009 van http://home.xnet.com/~jkelly/Publications/Costing.fldr/Cost.PDF.Files/03Cost_Uses_of_Cost.pdf

² Ibidem

³ Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making. *First steps*. P. 1-10. [electronic version]. Opgevraagd maart 24, 2009 van http://home.xnet.com/~jkelly/Publications/Costing.fldr/Cost.PDF.Files/04Cost_First_Steps.pdf

⁴ Ibidem

Hoofdstuk 4 : Methoden voor het meten van beheerskosten

Inleiding bij het hoofdstuk

Dit hoofdstuk bespreekt het belang en de methoden van dataverzameling (4.1). Vervolgens worden de meetmodellen en instrumenten voor het meten van beheerskosten behandeld (4.2). Daarna komt de problematiek van de overheadkosten aan bod (4.3).

4.1 Dataverzameling

Een eerste en hoogst noodzakelijke stap in het voeren van een onderzoek naar beheerskosten in overheidsorganisaties, afgezien van een goed omliggende definiëring van het begrip beheerskosten, is voldoende bruikbare informatie verzamelen. Informatie over de regelgeving, de processen, de informatieverplichtingen, de handelingen die worden uitgevoerd. Al die informatie moet bijdragen tot inzicht in de beheerskosten zodat er een antwoord kan worden geleverd op vragen als; waar komen beheerskosten voor? wat is de omvang van de beheerskosten? wat zijn de beheerskosten per regelgeving? ...

Voldoende secure informatie is noodzakelijk om een betrouwbare analyse, meting en resultaat te bekomen. Informatie over beheerskosten kan hoofdzakelijk op twee manieren worden ingewonnen. Er wordt gebruik gemaakt van al bestaande informatie, de informatie is al eens opgetekend geweest en staat ergens in de boekhouding of de informatie is in de administraties aanwezig maar is nog niet opgetekend. Als de informatie in de administratie aanwezig is maar niet wordt bijgehouden, dan kan deze informatie worden ingewonnen door eventueel zelf een onderzoek te verrichten. Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen informatie die door de administratie wordt bijgehouden, boekhouding en aanverwanten, en de informatie die niet expliciet wordt bijgehouden en waarvoor zelfonderzoek en veldwerk nodig is.

4.1.1 Zelfonderzoek

Wanneer de noodzakelijke informatie door de administratie niet wordt verzameld en bewerkt dan zal er zelfonderzoek nodig zijn om toch over deze informatie te kunnen beschikken. Zelfonderzoek kan onder verschillende vormen voorkomen. Zo kan via een literatuurstudie bestaande informatie worden ingewonnen. Op het internet of in wetenschappelijke rapporten staat eventueel informatie die van nut kan zijn voor het meten van bepaalde beheerskosten. Ook een survey geeft de mogelijkheid om data te verzamelen. Bij de survey gaat het erom streekproefgewijs betrokken ambtenaren te selecteren. Hierbij zal de betrokken ambtenaar als statistische meeteenheid fungeren.¹ De survey kan verlopen via een enquête die online is gezet of die per mail of via de telefoon wordt afgenomen. Ook per brief kunnen enquêtes rondgedeeld worden in de administratie. Een andere mogelijkheid is om veldwerk te doen en de ambtenaren persoonlijk te gaan ondervragen. Interviews kunnen heel wat nuttige informatie verschaffen. Tenslotte vermelden we nog de observatie. Het observeren van de werkzaamheden van de ambtenaren kan ontzettend veel informatie opleveren die bij andere methoden over het hoofd zouden kunnen worden gezien. Bij het verzamelen van data, voor het meten van beheerskosten, is het aangeraden om een

¹ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium: P. 66-67.

combinatie te maken van de verschillende aangegeven methodes. Een literatuurstudie, enquête, interview of observatie op zich zijn vaak niet voldoende om de noodzakelijke data te verzamelen.

4.1.2 De boekhouding

Wanneer er al informatie is opgetekend door ambtenaren binnen de administratie dan vinden we deze informatie vaak terug in de boekhouding. De boekhouding zou op zich een leidraad moeten vormen voor kostenanalyse binnen een administratie en bij uitbreiding voor de gehele overheid. Of de boekhouding een goed hulpmiddel is om in de praktijk aan kostenanalyse te doen hangt af van het soort boekhouding dat gevoerd wordt, bijvoorbeeld door het type van budget dat men gebruikt. Volgens Kelley varieert kostenanalyse met het soort van budget dat men opstelt. Kelley spreekt van een line-item budget en van een program-based budget. In een line-item budget worden de kosten jaarlijks geschat en toegewezen aan een kostenpost zoals: elektriciteit, huur, water, gas, loon. Bij het line-item budget is het achteraf moeilijk vast te stellen wat het doel was van de uitgaven. Dit komt omdat de kosten niet toegewezen worden aan een dienst, handeling, informatieplicht of regelgeving. Bij program-based budgeting is het juist de bedoeling dat kosten aan programma's, diensten, activiteiten worden toegerekend. Cost center budgeting is hier een voorbeeld van. In cost center budgeting worden de kosten aan een aantal centra toegewezen, dit kunnen bijvoorbeeld beleidsdomeinen zijn. Deze worden verder onderverdeeld in een aantal centra zoals de departementen en agentschappen. In de departementen en agentschappen kunnen dan verder een aantal kostencentra worden bepaald. Er vormt zich een piramidevormig budget waarin kan worden afgeleid welke kosten een activiteit, programma of dienst met zich meebrengt.¹ Line-item budgeting zowel als program-based budgeting kunnen samen voorkomen. Zo kunnen kosten terug te voeren zijn tot departementen of agentschappen en in de agentschappen zelf toegewezen zijn aan kostenposten. In de meest verregaande vorm van program-based budgeting kunnen de kosten toegewezen worden aan activiteiten en kan gesproken worden van activity based costing.²

4.1.2.1 Cost accounting in Vlaanderen

Binnen de Vlaamse overheid is er het beleidsdomein financiën en begroting dat zich moet bezighouden met het financieel management en het berekenen van de kostenstructuur. Zij heeft ondermeer als doelstelling een transparante en overzichtelijke boekhouding te houden. Zij vertrouwt daarvoor op het financieel systeem "Orafin". Dit systeem moet toelaten om de drie boekhoudingen die binnen de Vlaamse overheid de dienst uit maken namelijk de begrotingsboekhouding, de economische boekhouding en de analytische boekhouding geïntegreerd op te volgen. Het systeem steunt ondermeer op de diensten binnen de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid die zich bezighouden met de boekhouding en de interne controle.³

¹ Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making. *First steps*. P. 1-10. [electronic version]. Opgevraagd maart 24, 2009 van http://home.xnet.com/~jkelly/Publications/Costing.fldr/Cost.PDF.Files/04Cost_First_Steps.pdf

² Ibidem

³ Vlaams ministerie voor financiën en begroting (n.d.). Het IVA centrale accounting. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://fin.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=54>

4.2 Meetmodellen en instrumenten voor het meten van beheerskosten

Om een objectief en gestaafd beeld te krijgen van de beheerskosten in de Vlaamse overheid is het noodzakelijk dat er kan beschikt worden over instrumentaria of meetmodellen die de mogelijkheid bieden om beheerskosten te meten. Deze meetmodellen of instrumentaria voor het meten van beheerskosten kunnen naar gelang de situatie op twee manieren worden benaderd. Het belangrijke verschil ligt in de beschikbaarheid van de informatie, zie (4.2.1.). Wanneer de informatie zich in de boekhouding bevindt dan kan er anders worden gemeten dan wanneer de benodigde informatie niet in de boekhouding is terug te vinden. In die situatie wordt de benodigde informatie zelf verzameld via zelfonderzoek en aangepaste meetmodellen.

4.2.1 De boekhouding als instrument

Om beheerskosten te berekenen is er inzicht nodig in de kostenstructuur. In een goed uitgevoerde boekhouding kan een schat aan informatie gevonden worden. De overheid heeft er alle belang bij dat er duidelijkheid heerst over de kostenstructuur in de administraties. Zo kunnen overbodige kosten sneller opgespoord worden en kunnen de uitgaven makkelijker verantwoord worden aan de belastingbetaler. In de financiële boekhouding worden de bedragen van verschillende kostenposten bijgehouden zoals huisvesting, bezoldiging enzovoort. Uit de bedragen op deze kostenposten kan op zich niet veel afgeleid worden. Er kan immers niet uitgemaakt worden welk deel van deze bedragen betrekking hebben op beheerskosten. Er is dus extra informatie nodig, informatie over de handeling die deze kosten doet ontstaan. Deze extra informatie kan in de analytische boekhouding gezocht worden. Een goed opgezet cost accounting systeem kan deze benodigde informatie geven. Activity-based costing is zo'n systeem. Bij dit systeem gaan de kosten toegewezen worden aan bepaalde activiteiten of handelingen. Wanneer deze activiteiten goed worden afgebakend en de kosten accuraat worden berekend dan geven zij de nodige informatie. In de praktijk is elk beleidsdomein immers bevoegd voor een aantal regelgevingen waarvoor zij activiteiten moet ontplooiën. Het is de bedoeling om de directe en indirecte kosten te berekenen van de activiteiten die als beheerskost kunnen bestempeld worden. Het moet dus gaan om activiteiten die onder de definitie van beheerskosten vallen. Door het samentellen van de kosten van de activiteiten hebben we de kost van een informatieplicht, proces of regelgeving. De proces(matige) benadering zal normaal gezien meer activiteiten bevatten. Volgende stappenplan dat gebaseerd is op het stappenplan voor de full scan (4.2.4.4.1) kan bruikbaar zijn in een administratie om beheerskosten te berekenen¹:

Stap 1: Baken het regelgevingsdomein af.

Stap 2: Analyseer de processen die nodig zijn in de verschillende fase van wetgeving. Wanneer er uit gegaan wordt van de informatiebenadering dan is een analyse van de uitvoerende fase voldoende.

Stap 3: Selecteer de activiteiten/handelingen die bestempeld kunnen worden als beheerskosten.

Stap 4: Identificeer en bereken de directe kosten per activiteit.

Stap 5: Identificeer de indirecte kosten.

Stap 6: Selecteer kostendrijvers voor de indirecte kosten.

Stap 7: Bereken de kost per eenheid kostendrijvers

¹ Horngren et al. (2003). Cost Accounting, a managerial emphasis. P. 138.

Stap 8: Wijs de indirecte kosten toe via verdeelsleutels en bereken de indirecte kosten per activiteit

Stap 9: Bereken de totale kost van de activiteit

Stap 10: Tel de kost van de activiteiten samen en noteer de resultaten.

Het merendeel van de benodigde informatie voor dit stappenplan moet uit de financiële boekhouding kunnen gehaald worden al zal er ook wat veldwerk nodig zijn vooral voor het bepalen van de verdeelsleutels. Zo zal het aantal vierkante meter dat in gebruik is voor een activiteit nergens in de boekhouding voorkomen. Bij de gevalstudie, zie hoofdstuk 5, konden de verdeelsleutels wel uit de boekhouding worden afgeleid. Het grote verschil met een full scan onder standaardkostenmodel is dat de deze methode systematisch kan worden toegepast en op elke moment een beeld kan geven van de beheerskosten per activiteit en per regelgeving omdat de gegevens in de analytische boekhouding worden opgetekend.

4.2.2 Survey

Via een survey of steekproef-onderzoek waarbij data wordt verzameld door middel van schriftelijke vragenlijsten (enquêtes) of mondelinge interviews moet het mogelijk zijn om een overzicht te krijgen over de kostenstructuur en de beheerskosten binnen een administratie. Een indicatie hiervoor is de toepassing van de survey op administratieve lasten. De bruikbaarheid van een survey om data te verzamelen over beheerskosten steunt op de redenering dat vermits een survey bruikbaar is voor het meten van administratieve lasten het logisch is aan te nemen dat een survey ook bruikbaar is voor het meten van administratieve lasten (beheerskosten) aan de zijde van de overheid. Uit de praktijk is er geen enkele aanwijzing te vinden die deze stelling tegenspreekt. Om zekerheid te hebben over de werkbaarheid van deze methode is het natuurlijk noodzakelijk deze eerst een keer in de praktijk toe te passen.

Een voorbeeld van dataverzameling voor administratieve lasten via een survey is de tweejaarlijkse schriftelijke enquête van het federaal planbureau.¹ Deze enquête gaat de evolutie van de administratieve lasten na in België. Echter niet alleen in België ook elders in Europa en de wereld wordt dit onderzoeksoepzet toegepast. Zo is er het Banana Skins Survey van het Centre for the Study of Financial Innovation (CFSI) die gebaseerd is op antwoorden van 450 bankiers in 54 landen² of de Nederlandse studie van Gap Gemini Ernst & Young³ die via een survey administratieve lasten van subsidies onderzochten. Ook consultant bureaus als EIM doen onderzoek naar administratieve lasten via een survey.

In de praktijk wordt de survey meestal schriftelijk uitgevoerd waarbij de ambtenaren ad random worden gekozen en dienst doen als statistische meeteenheid. De survey is een typische top down benadering met een hoog aggregatieniveau (globale resultaten). Volgens het onderzoek van EIM en IDEAconsult is een

¹ Het federaal planbureau (2008). De administratieve lasten in België voor het jaar 2006. [elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van

http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=nl&TM=39&IS=63&KeyPub=639

² De Nederlandse vereniging van banken (n.d.). Administratieve lasten. Opgevraagd maart 24, 2009 van

<http://www.nvb.nl/index.php?p=17958>

³ Gap Gemini Ernst & Young (2003). Inventariserend onderzoek administratieve lasten van subsidies. Opgevraagd maart 24, 2009 van

http://www.minInv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=14031

schriftelijke survey geschikt om indicatieve uitspraken te doen over de totale omvang van administratieve lasten en hun relatieve verdeling over de diverse wetgevingsdomeinen.¹ Het voordeel van een survey is dat het snel een overzicht van alle lasten kan geven. Een nadeel is dat de informatie vaak onvoldoende diepgang heeft en het onderzoek onvoldoende informatie kan weergeven om specifieke resultaten uit af te leiden. Een survey zal dus eerder nuttig zijn wanneer er algemene informatie nodig is. Het federaal planbureau somde volgende nadelen op bij enquêtes over administratieve lasten aan ondernemingen²:

1. De verstrekte informatie is subjectief.
2. Het invullen van de vragenlijst is een bijkomende administratieve last voor de onderneming.
3. Er kan een neiging tot het overschatten van de resultaten ontstaan omdat ondernemingen en zelfstandigen de opgelegde administratieve lasten door overheidsinstanties moeilijk kunnen onderscheiden van de lasten die voortkomen uit het beheer van de onderneming.
4. De ondernemingen en zelfstandigen nemen niet vlug een marginale administratieve vereenvoudiging waar, hierdoor zullen ze hun beoordeling pas aanpassen indien er belangrijke wijzigingen gebeuren.
5. Een afwijking in de resultaten is ook mogelijk indien enkel ondernemingen antwoorden die het efficiëntst de administratieve formaliteiten vervullen of indien de onderneming de administratieve last overschat om op die manier de druk op het proces van administratieve vereenvoudiging te vergroten.

Het eerste nadeel zal ook gelden wanneer er een enquête wordt afgenomen bij ambtenaren. Nadeel twee is eveneens een nadeel dat van toepassing is op de administratie. De lasten in de administratie zullen verhogen doordat ambtenaren zich bezighouden met het invullen van de enquête, al kan daar de vraag worden gesteld of het om administratieve lasten of beheerskosten gaat. Veel zal afhangen van hoe men het concept beheerskosten benaderd en de visie die me hierop heeft. In Nederland zouden ze alvast als interbestuurlijke lasten worden aangemerkt wanneer het om een enquête zou gaan die als doel heeft beleidsinformatie te verzamelen en opgesteld is door en voor een medeoverheid. Het is duidelijk dat het invullen van een enquête geen beheerskosten meebrengt als deze enquête door een student wordt opgesteld. De informatie is immers niet bestemd voor de overheid en er gaat geen regelgeving aan vooraf waardoor er dus ook geen informatieplicht kan zijn. Nadeel drie is ook een gevaar bij het meten van beheerskosten. Voorafgaandelijk aan de survey zal de kostencategorie beheerskosten goed moeten worden gedefinieerd en afgebakend. In de survey zullen de vragen goed moeten worden omschreven zodat ambtenaren geen kostencategorieën door elkaar halen. Het verschil tussen handavingskosten en beheerskosten kan in de praktijk heel dun zijn. Nadeel vier zou in de praktijk ook kunnen voorkomen bij het meten van beheerskosten al is daar het gevaar ogenschijnlijk minder groot omdat ambtenaren vaker dezelfde handelingen moeten uitvoeren. De verwachting is dat nadeel vijf bij het meten van beheerskosten eerder in de omgekeerde richting zal werken. Daar waar het gevaar bestaat dat bedrijven en burgers hun administratieve lasten te hoog gaan inschatten om druk te zetten op het beleid, zullen

¹ Kenniscel wetsmatiging (2003). Meetmethode administratieve lasten. P. 1-77. [elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://onderwijs.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/EindrapportALKenniscel2003.pdf>

² Het federaal planbureau (2008). De administratieve lasten in België voor het jaar 2006. [elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=nl&TM=39&IS=63&KeyPub=639

administraties en hun ambtenaren eerder geneigd zijn om hun beheerskosten zo laag mogelijk in te schatten om zo de indruk te willen geven van efficiënt te werken. De survey heeft zeker niet alleen nadelen, zoals eerder aangehaald geeft een survey een snel en breed overzicht van de situatie. Een bijkomend voordeel is dat men bij een survey de anonimiteit kan waarborgen. Wat veel ambtenaren en administraties over de streep kan trekken om toch aan het onderzoek mee te werken.

4.2.3 Het standaardkostenmodel (SKM)

4.2.3.1 Achtergrond standaardkostenmodel

Via het standaardkostenmodel kunnen beheerskosten worden gemeten. Het standaardkostenmodel is de opvolger van de mistral, een meetmodel dat ontwikkeld door het Nederlandse EIM. Het is een verbeterde versie van de Mistral omdat er in het standaardkostenmodel met meer dan één kostenpost rekening wordt gehouden. Het standaardkostenmodel is net als in de Mistral ontwikkeld in Nederland. Het is geen toeval dat zowel de mistral als het SKM in Nederland ontwikkeld zijn. Nederland was immers één van de eerste landen die de administratieve lasten in kaart wou brengen. Daarvoor hadden ze een meetmodel nodig waardoor in eerste instantie de mistral werd ontworpen en later het verbeterde standaardkostenmodel. In 2002 kreeg Nederland de eerste resultaten van een volledige meting, ook wel nulmeting genoemd, van de destijds bestaande administratieve lasten. De administratieve lasten zouden er 3,6% van het BBP bedragen. In België zou de last iets minder zwaar zijn en kwam 3,4% van het BBP naar voor als resultaat, 40% van de destijds aanwezige administratieve lasten zou ontstaan zijn uit Europese regelgeving.¹

Het standaardkostenmodel bleef niet alleen voorbehouden voor de Nederlandse overheid. Al snel zouden ook andere Europese landen volgen en het model overnemen. In België koos de dienst voor administratieve vereenvoudiging ervoor om het kafka meetmodel te introduceren terwijl in Vlaanderen de Kenniscel wetsmatiging ervoor opteerde om het standaardkostenmodel te hanteren. In de praktijk zijn deze meetmethoden bijna identiek. In Vlaanderen werden er een vijftal proefprojecten opgestart om het meetmodel aan te passen aan de Vlaamse situatie.²

In het 2003 besloten een aantal Europese landen een netwerk op te starten. Zij verbonden er zich toe om dezelfde methodologie te passen. Omdat Nederland het verste stond met het bestrijden van administratieve lasten werd er beslist om het Nederlandse meetmodel, het standaardkostenmodel, te nemen als uitgangspunt. Dit netwerk kreeg dan ook de toepasselijke naam 'Standard Cost Model network'.

¹ Persdienst eerste minister (2004). Nederland en België, administratieve lastenvermindering. P.1-2. [elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://www.presscenter.org/repository/news/104/nl/104398-nl.pdf>

² Kenniscel wetsmatiging (2006). *Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P.1-65. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

Ondertussen zijn al meer dan 20 landen lid van het SCM network zoals: Duitsland, Frankrijk, Italië, Tsjechië, Litouwen en Turkije. Recentelijk heeft zelfs Zuid-Korea de stap gezet om het standaardkostenmodel te gebruiken.¹ Doordat deze landen nu dezelfde methodologie gebruiken wordt cross country benchmarking makkelijk. Omdat vergelijken een pak simpeler is geworden kunnen de landen meer van elkaar leren en zo sneller betere oplossingen implementeren. Ondertussen is ook de Europese commissie vertrouwd met het standaard kosten model.² Het standaardkostenmodel past in de doelstelling van de commissie om de EU-lastendruk met 25% te doen dalen tegen 2012.³ Ook de OESO vond inmiddels zijn weg naar het standaardkostenmodel. De organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling prefereerde om het standaardkostenmodel te hanteren in het kader van 'OECD Red Tape Scoreboard'.⁴ Een project dat intussen loopt is het meten van administratieve lasten in het wegvervoer tussen OESO landen.

De dienst wetsmatiging, een Vlaamse overheidsadministratie die zich bezighoudt met het meten van administratieve lasten, heeft een handleiding opgesteld om administratieve lasten te meten aan de hand van het standaardkostenmodel. Deze handleiding is grotendeels bruikbaar om beheerskosten te meten. Deze handleiding wordt dan ook grotendeels gevolgd en fungeert als leidraad voor het meten van beheerskosten. Omdat het standaardkostenmodel een heel belangrijk methodiek is voor het meten van beheerskosten zal er dieper op de werking ervan worden ingegaan.

4.2.3.2 Werking standaardkostenmodel

Het standaardkostenmodel gaat uit van een regelgeving. Eerst wordt er een regelgeving uitgekozen. Deze regelgeving wordt vervolgens onderzocht op informatieverplichtingen. Deze informatieverplichtingen, die administratieve lasten meebrengen voor burgers en bedrijven, zorgen natuurlijk ook voor beheerskosten omdat de overheid deze informatie moet ontvangen, verwerken en controleren. Om aan het beheer van deze informatieverplichtingen te voldoen moet de overheid allerlei handelingen verrichten. Het zijn deze handelingen waarvoor de nodige gegevens zullen moeten ingezameld worden.

De dienst wetsmatiging somt een algemeen stappenplan op voor het berekenen van administratieve lasten⁵:

- U selecteert een regelgevingsdomein. (stap 1)
- Vervolgens onderzoekt u dat regelgevingsdomein op informatieverplichtingen voor de betrokken actoren. (stap 2)
- Voor elk van de informatieverplichtingen lijst u de administratieve handelingen op die de actor uitvoert om te voldoen aan de informatieverplichting. (stap 3)

¹ Standard Cost Model network (n.d.). Involved countries. Opgevraagd april 24, 2009 van <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=1&article=130>

² OESO Nederlandse vertegenwoordiging (n.d.). Cutting red tape: Nederland loopt vooraan bij vermindering administratieve lasten voor bedrijven. Opgevraagd maart 24, 2009 van http://www.mfa.nl/pvoeso/algemeen/nieuws/cutting_red_tape_0

³ Oostenrijks federaal ministerie van financiën (n.d.). Reducing administrative burdens for business. Opgevraagd maart 24, 2009 van http://www.verwaltungskostensenken.at/English/InternationalInitiatives/_start.htm

⁴ Carim, M. (2008). UK government launches consultation on limiting the cost of new regulations. The SCM network. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=1&article=130>

⁵ Kenniscel wetsmatiging (2006). *Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

- Dan verzamelt u informatie over de tijd die nodig is om de administratieve handelingen uit te voeren, over het tarief van degene die de handelingen uitvoert, over de eventuele out-of-pocketkosten en de frequentie van de handeling. (stap 4)
- Met deze informatie berekent u ten slotte de omvang van de administratieve lasten. (stap 5)

Voor het berekenen van beheerskosten zullen er een aantal kleine wijzigingen moeten plaats vinden in het stappenplan.

Stap 1: U selecteert een regelgevingsdomein

Deze stap blijft hetzelfde

Stap 2: Vervolgens onderzoekt u dat regelgevingsdomein op informatieverplichtingen voor de betrokken actoren.

Deze stap moet worden aangepast daar we niet op zoek zijn naar informatieverplichtingen op zich maar wel naar het beheer van deze informatieverplichtingen door de overheid.

Stap 3: Voor elk van de informatieverplichtingen lijst u de administratieve handelingen op die de actor uitvoert om te voldoen aan de informatieverplichting.

Deze stap moet worden aangepast. Bij beheerskosten zijn het het de administratieve handelingen van de ambtenaren om aan het beheer te voldoen die van belang zijn

Stap 4: Dan verzamelt u informatie over de tijd die nodig is om de administratieve handelingen uit te voeren, over het tarief van degene die de handelingen uitvoert, over de eventuele out-of-pocketkosten en de frequentie van de handeling.

Deze stap moet worden uitgebreid daar de traditionele kostenposten van het standaardkostenmodel, de tijdsbestedingskosten en de out-of pocket kosten de totale kosten niet dekken. Administraties kampen immers met heel wat meer kosten dan deze 2 posten. Denken we maar aan het kopen van een computer, of het huren van een gebouw.

Stap 5: Met deze informatie berekent u ten slotte de omvang van de administratieve lasten.

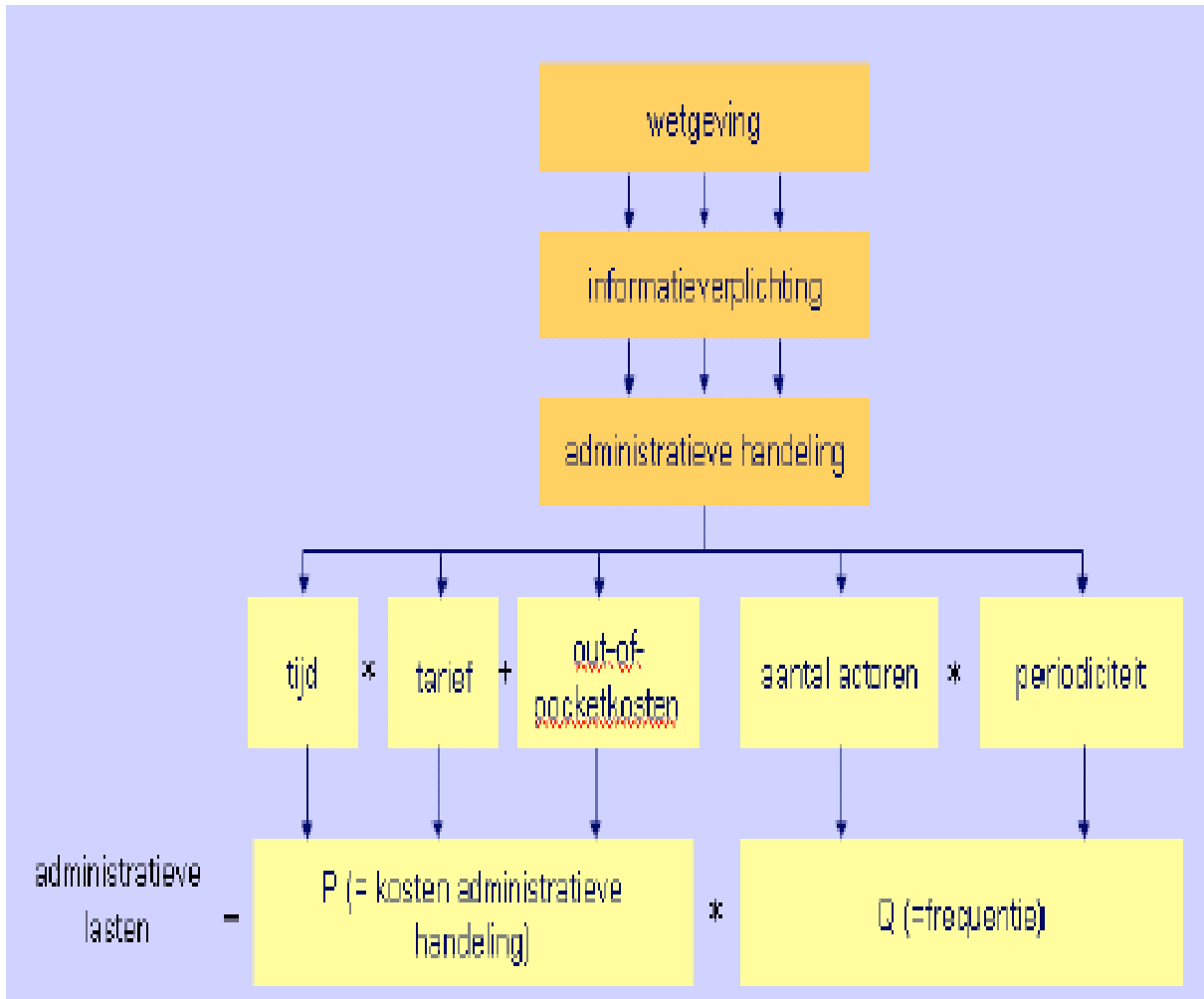
Deze stap blijft hetzelfde.

Een aangepast algemeen stappenplan voor beheerskosten ziet er dus als volgt uit:

- U selecteert een regelgevingsdomein. (stap 1)
- Vervolgens onderzoekt u dat regelgevingsdomein op informatieverplichtingen die de overheid moet beheren. (stap 2)
- Voor elk van de informatieverplichtingen lijst u de administratieve handelingen op die de ambtenaren uitvoeren om informatieverplichtingen te beheren. (stap 3)
- Dan verzamelt u informatie over de tijd die nodig is om de administratieve handelingen uit te voeren, over het tarief van degene die de handelingen uitvoert, over de eventuele out-of-pocketkosten, de frequentie van de handeling en de grote vaste en variabele kosten die niet direct toewijsbaar zijn aan een handeling. (stap 4)
- Met deze informatie berekent u ten slotte de omvang van de beheerskosten. (stap 5)

Volgende figuur is een afspiegeling van het standaardkostenmodel voor de berekening van administratieve lasten zoals deze opgesteld is door het EIM en IDEAConsult en gebruikt wordt door de dienst wetsmatiging.

Figuur 11: Schema standaardkostenmodel



(Bron: Ideaconsult/EIM)

Figuur 11 is een schema van het standaardkostenmodel. Het schema toont dat handelingen voortkomen uit informatieverplichtingen die op hun beurt voortkomen uit wetgeving. In dit schema zijn er duidelijk twee kostensoorten. Enerzijds de tijdsbestedingskosten bestaande uit de componenten tijd en tarief en anderzijds zijn er de out-of-pocket kosten. Deze kostensoorten worden samengeteld en behoren tot de zogenaamde prijscomponent P. De P component wordt vermenigvuldigd met de Q component of de frequentie. De frequentie bestaat uit het aantal (aangiften, aanvragen, ...) en de periodiciteit. Deze twee kostensoorten zijn, zoals in stap 4 van het algemeen stappen plan staat vermeld, niet voldoende uitgebreid om alle kosten uit het beheer van een informatieplicht af te dekken. Dit schema is dus niet voldoende uitgebreid om de berekening van beheerskosten voor te stellen en zal dus moeten aangepast worden.¹

¹ Kenniscel wetsmatiging (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 9. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

4.2.3.3 Toepassingsmogelijkheden van het SKM

We kunnen het standaardkostenmodel op meer dan één manier toepassen. Er dienen dus keuzes te worden gemaakt. Een eerste keuze gaat over de nauwkeurigheid en de compleetheid van het onderzoeksopzet, een tweede keuze gaat over het tijdstip van uitvoering van het onderzoek.

4.2.3.3.1 Quick scan/ Full scan

De keuze tussen een quick scan en een full scan hangt ondermeer af van de doelstelling die nagestreefd wordt. Wanneer de beheerskosten van een regelgeving nauwkeurig in beeld gebracht moeten worden dan is een full scan de logische keuze. Bij een full scan is het immers de bedoeling om de beheerskosten zo nauwkeurig mogelijk te meten, tot op het niveau van de administratieve handelingen, en gaat er veel aandacht uit naar de validatie van de (tussentijdse) resultaten. Een full scan wordt niet alleen vanachter het bureau (deskresearch) uitgevoerd maar vergt ook veldwerk, bijvoorbeeld om parameters te verzamelen.¹

Een quick scan gaat niet zozeer voor nauwkeurige resultaten maar wil in eerste instantie een beeld weergeven van de aanwezige beheerskosten. Een quick scan geeft eerder een indicatie van de situatie. Bij een quick scan is geen veldwerk vereist wat het onderzoek kan versnellen. Een quick scan kan zich beperken tot deskresearch waarbij de onderzoeker zelf enkele parameters kan schatten. Met een quick scan is het mogelijk om sneller een wetgeving door te nemen en de beheerskosten te situeren.²

De quick scan en de full scan zijn te beschouwen als twee uitersten. Tussen die twee uitersten zijn in praktijk vele variaties mogelijk, veel hangt af van de beschikbaarheid en correctheid van informatie. In sommige gevallen is het niet nodig om alle stappen van een full scan te doorlopen, in andere gevallen zullen de beperkte stappen van een quick scan onvoldoende zijn. Om snel een beeld te krijgen van de beheerskosten in de Vlaamse overheid is een quick scan te opteren boven een full scan. Om de beheerskosten van één bepaalde wetgeving gedetailleerd op te tekenen is een full scan te verkiezen boven een quick scan.

4.2.3.3.2 Nulmeting/Eenmeting

Terwijl het onderscheid tussen de quick scan en de full scan methodologisch van aard is, heeft het onderscheid tussen een nul- en een eenmeting betrekking op het tijdstip van de uitvoering van de meting.³ Een nulmeting is een meting van de beheerskosten bij de bestaande regelgeving terwijl een eenmeting de impact nagaat van een regelgevingsinitiatief op de bestaande beheerskosten. Dit onderscheid is dus hetzelfde als bij administratieve lasten en ook de aanpak is dezelfde alleen heeft de uitvoering betrekking op beheerskosten en niet op administratieve lasten. Wanneer een regelgevings-

¹ Kenniscel wetsmatiging (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 1-66.

Opgevraagd oktober 2, 2008 van

http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

² Ibidem

³ Ibidem

initiatief dus alleen betrekking heeft op de administratieve lasten en niet van invloed is op de beheerskosten dan is een eenmeting vanzelfsprekend overbodig.

4.2.3.4 De uitvoering stap voor stap

In dit deeltje gaan we na of het stappenplan voor een quick of een full scan, zoals deze door de dienst wetsmatiging is opgesteld, geldig is voor het meten van beheerskosten.

4.2.3.4.1 Full scan stappenplan

Het is noodzakelijk de full scan aan een kort onderzoek te onderwerpen omdat het de bedoeling is een toepassing van het SKM te gebruiken voor het meten van beheerskosten. De dienst wetsmatiging stelde volgende stappenplan op voor een full scan¹:

- Stap 1: afbakening regelgevingsdomein
- Stap 2: inhoudsanalyse wetteksten
- Stap 3: draagvlakoverleg
- Stap 4: verzameling tijd- en tariefparameters
- Stap 5: verzameling frequentieparameters
- Stap 6: analyse en normering van verzamelde parameters
- Stap 7: deskundigenoverleg
- Stap 8: berekening van de administratieve lasten
- Stap 9: rapportage

Stap 1: Afbakening regelgevingsdomein

In de eerste stap is het de bedoeling om de regelgevingen te selecteren die we willen onderzoeken. Wanneer er regelgevingen geselecteerd zijn dan is het noodzakelijk om deze nauwkeurig af te bakenen. Er valt aan toe te voegen dat het belangrijk is om ook de beheersovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten na te kijken die afgesloten zijn tussen de agentschappen en de minister. vaak zijn het immers de agentschappen die belast worden met uitvoerende taken die beschreven staan in de voorgenoemde overeenkomsten. Aan het einde van deze stap zijn de in aanmerking genomen regelgevingen opgelijst en afgebakend.

Stap 2: Inhoudsanalyse wetteksten

In deze stap is het de bedoeling om de informatieverplichtingen van de in stap 1 geselecteerde regelgevingen te inventariseren. Wanneer er een bepaalde regelgeving wordt onderzocht dan moet er aandacht gegeven worden aan informatieverplichtingen die behandeld worden door medeoverheden zodat er geen vals beeld ontstaat van de beheerskosten die uit regelgeving voortkomen. In de aanpak zoals de kenniscel wetsmatiging die heeft opgesteld voor administratieve lasten is er dan ook een stap tekort. Nadat de informatieverplichtingen zijn vastgesteld (stap 2) is de volgende logische stap om te kijken waar informatieverplichtingen behandeld worden. Verder moet er aandacht besteed worden aan het onderscheid tussen inhoudelijke- en informatieverplichtingen. Tevens moet er net zoals bij

¹ Kenniscel wetsmatiging (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 30. gevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

administratieve lasten rekening gehouden worden met verborgen informatieverplichtingen die behandeling vragen en beheerskosten uitlokken, het kan gaan om een telefonisch contact of een eenmalige observatie/controle.

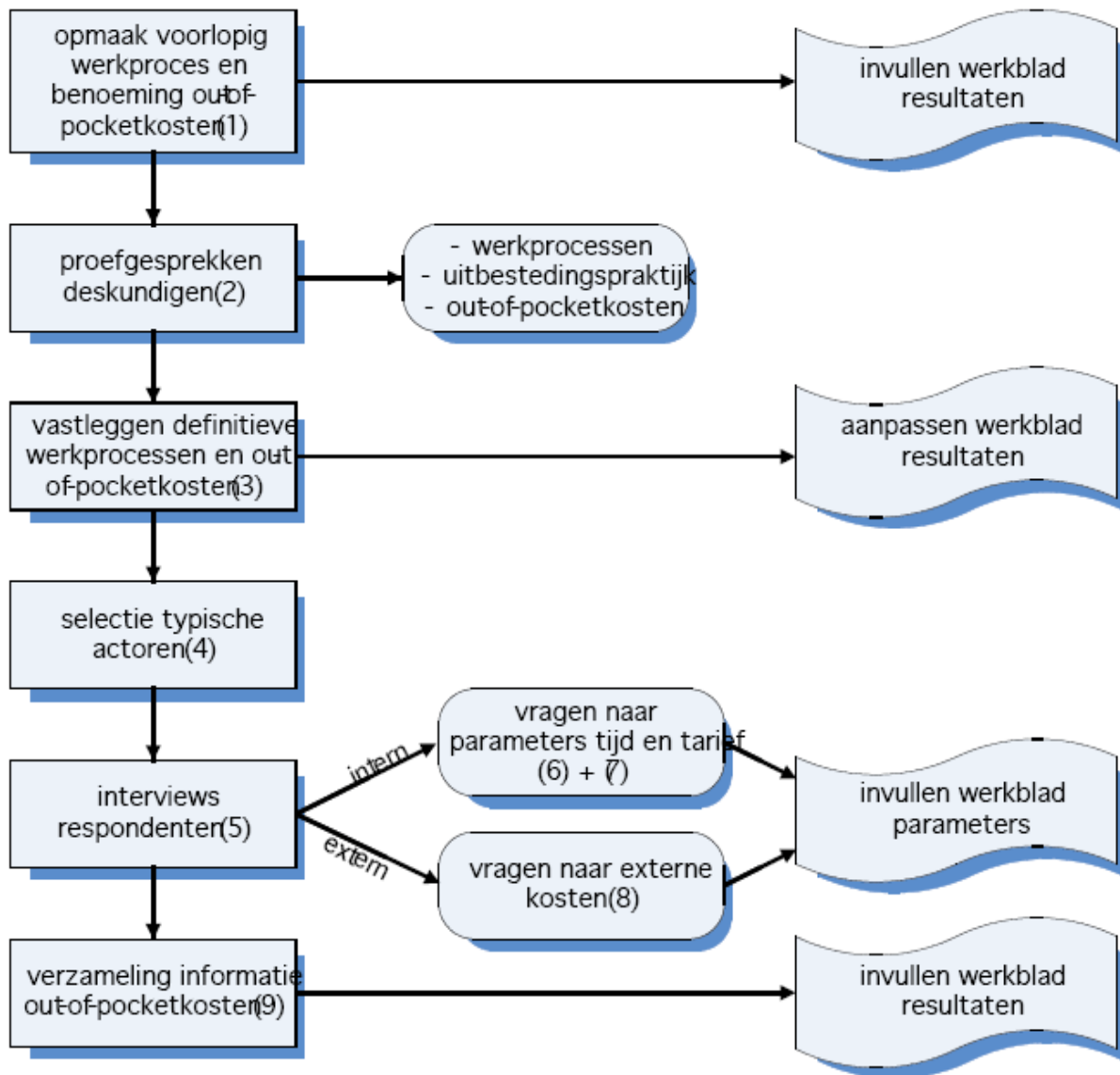
Stap 3: Draagvlakoverleg

Deze stap verloopt vrijwel identiek als stap 3 voor administratieve lasten. Het zal in deze stap vooral noodzakelijk zijn om politieke steun te krijgen en een draagvlak te creëren binnen de administraties zodat het onderzoek snel en nauwkeurig kan verlopen. Het is wenselijk om in het begin van het draagvlakoverleg bij de betrokken instanties langs te gaan, de werkzaamheden van de instanties met betrekking tot beheerskosten te observeren en de steun vast te stellen die het onderzoek naar beheerskosten geniet. Hierdoor kunnen problemen en obstakels gelokaliseerd worden. In het verdere verloop van het draagvlakoverleg kan hier een oplossing voor worden gezocht.

Stap 4: Verzameling tijd- en tariefparameters

In deze stap is het de bedoeling om data te verzamelen over het tarief en de tijd van een handeling. Eerst en vooral moeten de werkprocessen definitief worden vastgesteld door overleg met enkele deskundige, veelal zijn dit uitvoerende ambtenaren. Aan de hand van interviews wordt informatie ingewonnen over de parameters tijd en tarief, de out-of-pocket kosten, de externe kosten en worden de indirect toewijsbare kosten opgelijst. Deze kosten vinden we veelal in de opstartfase zoals het aankopen van een computer, software, printer, Echter ook in de operationele fase kunnen er indirecte kosten zijn zoals bijvoorbeeld huisvesting (huur en onderhoud...). In de handleiding voor het meten van administratieve lasten 'meten om te weten' zijn een heleboel standaardtarieven en tijden aangegeven die kunnen gebruikt worden. In figuur 12 wordt stap 4 uit te doeken gedaan.

Figuur 12: Schema stap 4



Het nummer van de stap uit het stappenplan wordt telkens weergegeven tussen haakjes

(Bron: Kenniscel wetsmatiging (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten.*)

De uitvoering van stap 4 voor beheerskosten is niet geheel gelijklopend met deze van administratieve lasten. De uitvoering ziet er als volgt uit:

1. Stel per behandelde informatieplichting een voorlopig werkproces op. Dat werkproces bestaat uit de oplijsting van de administratieve handelingen die de ambtenaar achtereenvolgens uitvoert om de informatieplichting na te komen. U noteert die administratieve handelingen in het werkblad resultaten met een uniek nummer en korte omschrijving van de handeling. U benoemt ook de eventuele out-of-pocketkosten die gepaard gaan met de behandeling van de informatieplichting. Verder gaat u ook op zoek naar alle overhead.

2. Bespreek het voorlopige werkproces, de out-of-pocketkosten en de indirect toewijsbare kosten in een aantal proefgesprekken met deskundigen die de werkprocessen goed kennen. Dat kunnen ambtenaren

zijn dat kunnen eventueel andere actoren zijn die ook al betrokken waren bij het draagvlakoverleg. Daarbij informeert u ook of er eventueel andere administraties of medeoverheden betrokken zijn. U stelt vast of administratieve handelingen soms worden uitbesteed.

3. Na die gesprekken legt u, per informatieverplichting, de definitieve werkprocessen, de eventuele out-of-pocketkosten en de overhead vast. U voert eventuele aanpassingen door in het werkblad resultaten.

4. Selecteer een aantal respondenten met wie u een persoonlijk interview plant. Die respondenten zijn typische ambtenaren die de informatie behandelen.

5. Bij wijze van inleiding geeft u tijdens het interview aan de respondent toelichting over:

- de achtergrond van het onderzoek;
- de gehanteerde definitie van beheerskosten (op hoofdlijnen);
- de wet als uitgangspunt (en niet de actor);
- het doel van het interview, namelijk het verzamelen van informatie over de parameters tijd en uurtarief, externe kosten en eventuele indirect toewijsbare kosten (indien van toepassing);
- de informatieverplichtingen en de administratieve handelingen waarover het gaat.

6. Vervolgens verzamelt u bij de ambtenaren die de behandeling van de informatieverplichting uitvoeren informatie voor de tijdsparameter.

- U vraagt per informatieverplichting eerst naar een globale schatting van de benodigde tijd.
- Aansluitend vraagt u naar de benodigde tijd in minuten op het niveau van de afzonderlijke administratieve handelingen.
- U noteert die tijden voor de afzonderlijke administratieve handelingen, samen met eventuele commentaren van de ambtenaar bij zijn inschatting, in het werkblad parameters.

7. Bij dezelfde ambtenaren vraagt u ook informatie voor de tariefparameter.

- U vraagt per administratieve handeling naar het functieniveau dat is vereist om de betrokken werkzaamheden uit te voeren en de corresponderende loonkosten. Vaak zullen meerdere van de administratieve handelingen door hetzelfde functieniveau worden uitgevoerd.
- U noteert dat functieniveau en de corresponderende loonkosten in het werkblad parameters.

8. Bij de administratieve handelingen die uitbesteed worden aan andere administraties gaat u ook die beheerskosten na, wat neerkomt op een herneming van stap 4 maar dan in de andere administratie.

9. U verzamelt de nodige informatie voor de indirect toewijsbare kosten en het bepalen van de out-of-pocketkosten. Volgende punten dient u in acht te nemen:

- U kan daarvoor een beroep doen op de out-of-pocketkosten die standaard gelden
- Voor indirect toewijsbare kosten kan u eventueel terecht op de boekhoudkundige dienst van het agentschap of de administratie.
- Als er standaard geen out-of-pocketkosten bepaald zijn, dan moet u andere bronnen raadplegen en eventueel ook de respondenten hierover bevragen.
- U noteert het bedrag in het werkblad resultaten.

Stap 5: Verzameling frequentieparameters

In deze stap wordt er naar de frequentie(Q) gezocht. Dit wil zeggen dat er naar het aantal behandelde eenheden gezocht wordt die noodzakelijkerwijs dienen behandeld te worden. Opgepast voor elke handeling kan het aantal verschillen! Bij het vaststellen van het aantal moeten we wel kijken naar de doelstelling. Wanneer er een proefcontrole wordt uitgevoerd van twintig aangiften op een totaal van duizend met de bedoeling om te kijken of deze duizend aangiften in orde zijn dan is het aantal duizend en niet twintig aangiften. Ook de periodiciteit moet worden onderzocht. Wordt de informatieplicht dagelijkse, maandelijkse of jaarlijks behandeld. Er zal dus navraag moeten gedaan worden bij de administratie over het aantal en de periodiciteit. Voor het ontvangen van een informatieplicht kan de periodiciteit ook afgeleid worden uit de wetgeving. Dit kan echter voor extra problemen zorgen omdat de wettelijke naleving niet altijd overeenkomt met de feitelijke naleving. De feitelijke gegevens hebben in deze de voorkeur. Als deze situatie zich voordoet dan is het belangrijk om dit ook te rapporteren.

Stap 6: Analyse en normering van verzamelde parameters

Deze stap is bedoeld om verzamelde parameters te normeren, de dienst wetsmatiging heeft hiervoor een werkblad voorzien (zie figuur 13). In vergelijking met het stappenplan voor administratieve lasten is dit een uitgebreidere stap. Niet alleen worden in deze stap de parameters tijd, tarief en externe kosten genormeerd ook de indirecte kosten moeten worden toegewezen. Voor de indirecte kosten moeten kostendrijvers en verdeelsleutels worden gevonden. Voor de huur van een gebouw kan het aantal vierkante meter als kostendrijver genomen worden. De oppervlakte, die wordt gebruikt door de ambtenaren die bezig zijn met het ontvangen, verwerken en controleren van informatieverplichtingen, bepaald dan de verdeling. Bijvoorbeeld als de oppervlakte die door de uitvoerende ambtenaren wordt gebruikt voor het ontvangen, verwerken en controleren van informatieverplichtingen een vierde van het gebouw in beslag neemt dan zal een vierde van de huur ook toekomen aan beheerskosten. Deze ruimte was immers helemaal niet nodig als er geen informatieverplichtingen zou worden behandeld. De in gebruik zijnde ruimte zou dan kunnen worden verder verhuurd of helemaal niet worden gehuurd. De manier van overhead verdelen kan voor zware verschillen zorgen in de resultaten. Voor het verdelen van overhead bij de overheid zie paragraaf (4.3)

Stap zes zou in het stappenplan voor beheerskosten dus kunnen omgevormd worden naar:

Stap 6: analyse en normering van verzamelde parameters en toewijzing van overhead

Het principe van normeren blijft hetzelfde bij beheerskosten. Tijd- en uurtarieven van een aantal ambtenaren voor een specifieke handeling worden genoteerd en hieruit wordt de norm bepaald, zie bijlage 1 voor het werkblad voor normering.

Stap 7: Deskundigenoverleg

In deze stap wordt er overleg gepleegd over de genormeerde tijden, tarieven, externe kosten, out-of-pocketkosten en de overhead. Deze stap verschilt dus van die in het standaardkostenmodel van administratieve lasten omdat in het deskundigenoverleg van beheerskosten ook de overhead moet aan bod komen. Op het deskundigenoverleg moet er een consensus groeien over de genormeerde tijden van de handelingen, de genormeerde tarieven, de genormeerde externe kosten, de inschatting van de out of pocket kosten en de gebruikte kostendrijvers, verdeelsleutels voor overhead. De complexiteit en de manier van toewijzen van overhead kan voor zware verschuivingen in kosten zorgen. Voor het verdelen van de overheadkosten kan er best een apart overleg plaatsvinden. Zeker wanneer het over grote bedragen gaat. In dit overleg zitten best specialisten wat betreft cost accounting en ambtenaren die enige

verantwoordelijkheid dragen in de administratie. Bij dit overleg moet de keuze van de ambtenaren goed overwogen worden. Het kan niet de bedoeling zijn om overhead op een bepaalde handeling af te wendelen of bepaalde handelingen juist vrij te stellen omdat een ambtenaar er voordeel bij zou hebben.

Stap 8: Berekening van de administratieve lasten

In deze stap worden alle kosten ingevuld en uitgerekend. De dienst wetsmatiging heeft daarvoor een werkblad opgesteld. In volgende figuur ziet u een voorbeeld van zo'n werkblad.

Figuur 13: Werkblad berekenen administratieve lasten

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1												
2		omschrijving informatieverplichting				toerekenings-% igv samenloop andere	parameters				administratieve lasten	
3	nr	omschrijving handeling/out-of-pocketkosten	artikel	uitbestedings- percentage	wetgeving	tijd	uurtarief	externe kosten	aantal actoren	periodiciteit		
4	1	aanvr aag zoogkoeienpremie	nvt		100%	TOTAAL informatieverplichting 1						
5		tijdsbestedingskosten										
6		1.1										
7		1.2										
8		1.3										
9		1.4										
10		1.5										
11						TOTAAL tijdsbestedingskosten						
12		out-of-pocketkosten				TOTAAL out-of-pocketkosten						
13												
14	2	mestbankaangifte	nvt		100%	TOTAAL informatieverplichting 2						
15		tijdsbestedingskosten										
16		2.1										
17		2.2										
18		2.3										
19		2.4										
20						TOTAAL tijdsbestedingskosten						
21		out-of-pocketkosten				TOTAAL out-of-pocketkosten						
22												
23												
24		TOTALE ADMINISTRatieve LASTEN										
25												

(Bron: Kenniscel wetsmatiging (2006). Meten om te weten)

Links in het werkblad worden de informatieverplichtingen opgelijst (stap 2) samen met de administratieve handelingen (stap 4). Rechts in het werkblad worden de parameters ingevuld. Op het werkblad zijn in totaal maar twee kostensoorten aanwezig namelijk tijdsbestedingskosten en out-of-pocket kosten. Dit werkblad is dus onvoldoende om beheerskosten te meten daar er niets voorzien is voor de toegewezen overhead. Dit werkblad zoals dat voorzien is door de dienst wetsmatiging zal dus moeten worden aangepast wanneer men beheerskosten wil meten.

Stap 9: Rapportage

Op het einde van de full scan is het net zoals bij administratieve lasten de bedoeling om de resultaten te rapporteren. De uitkomsten, zoals zij in stap 8 genoteerd zijn, worden voorzien van enige uitleg. Een project dat als doel heeft de beheerskosten te verminderen zal zeker ook aanbevelingen hieromtrent kunnen gebruiken. Deze dienen dan in het rapport te worden neergepend. In het rapport moet minstens getracht worden om op volgende vragen een antwoord te geven; Wat zijn de processen die de grootste

beheerskosten veroorzaken? Wat zijn de administratieve handelingen die de grootste beheerskosten veroorzaken? Zijn er aanzienlijke out-of-pocketkosten? Hoe komt het dat een bepaald proces of administratieve handeling aanzienlijke beheerskosten veroorzaakt? In het rapport is het ook belangrijk om de overhead te bespreken. Volgende vragen zouden daar een antwoord kunnen vinden; Waarom behoren deze indirecte toewijsbare kosten tot de bestudeerde wet-regelgeving? Bevinden deze indirect toewijsbare kosten zich in de opstartfase, zijn ze eenmalig? Wat zijn de kostendrijvers en waarom zijn deze gekozen? Wat zijn de verdeelsleutels? Spelen de indirect toewijsbare kosten een grote rol?

Hoewel het doel van het rapport er vooral in bestaat om resultaten te analyseren en te bespreken, is het aangeraden om het begrip beheerskosten in het rapport te definiëren en af te bakenen. Aan het begrip beheerskosten kunnen immers verschillende invullingen gegeven worden. Een nauwkeurige, goed omliggende definiëring is daarom op zijn plaats in het rapport, al is het maar om verwarring te vermijden. Verder kan ook de gebruikte methodiek in het rapport worden besproken.

4.2.3.4.2 Quick scan

De negen stappen, zoals die bij de full scan zijn terug te vinden, hoeven bij de quick scan niet allemaal te worden uitgevoerd. De full scan gaat immers voor nauwkeurige en gedetailleerde resultaten terwijl de quick scan streeft naar globale resultaten. Een quick scan is dus eerder een indicatieve schatting van de beheerskosten waarbij vooral wordt gesteund op deskresearch.¹ Dit betekent dat de onderzoeker een aantal parameters moet gaan schatten wat de resultaten minder nauwkeurig maakt.

In 2003 heeft de dienst wetsmatiging net zoals bij de full scan een stappenplan ontworpen voor de uitvoering van een quick scan.² Dit is net zoals bij de full scan een standaardstappenplan wat er op neerkomt dat de onderzoeker het stappenplan kan wijzigen naargelang de context van het project. Er kan dus besloten worden dat er een aantal noodzakelijke stappen kunnen bijkomen maar even goed kunnen er bepaalde stappen weggelaten of samengevoegd worden. We zullen nagaan of dit stappenplan voor de quick scan ook toegepast kan worden voor beheerskosten. Figuur 14 geeft een overzicht van het stappenplan.

¹ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium: P. 61.

² Ibidem

Figuur 14: Overzicht stappenplan quick scan

Stap 1	Selectie regelgevingsdomein
Stap 2	Selectie op onderwerp
Stap 3	Selectie op inhoud
Stap 4	Inschatten van de tijd- en tariefparameters
Stap 5	Verzameling frequentieparameters
Stap 6	Berekening van de administratieve lasten
Stap 7	Indeling naar zwaartecategorie
Stap 8	Rapportage

(Bron: Kenniscel wetsmatiging (2003). Meten om te weten)

De eerste stap in het stappenplan van de quick scan is het afbakenen en selecteren van de regelgeving. Ook uitvoeringsbesluiten, rondzendbrieven en dergelijke kunnen hiertoe behoren. Deze stap is identiek aan deze bij de administratieve lasten. In de tweede stap wordt de wetgeving ingedeeld per onderwerp. Het voornaamste doel van stap twee is het vermijden van dubbeltelling. In stap twee wordt ook nagegaan of deze informatieverplichtingen bevatten. Wanneer beheerskosten worden gezien als de kosten van behandeling van informatie dan is dit een logische volgende stap. In stap drie worden deze informatieverplichtingen geïnventariseerd. Wanneer beheerskosten worden gemeten dan wordt er gekeken naar de behandeling van de informatie in de administratie. Er wordt dus best een inventaris van de behandelde informatieplichten gemaakt. Ook moet in deze stap de handelingen opgelijst worden. In stap vier is het de bedoeling dat we de tijd- en tariefparameters gaan schatten en invullen in de daarvoor voorziene werkbladen. In plaats van de tariefparameters te schatten kan er ook gebruik worden gemaakt van de standaardtarieven zoals deze opgesteld zijn door de kenniscel wetsmatiging (bijlage 2). Ook voor de out-of-pocket kosten zijn er standaarden voorzien. De meest moeilijke klip in het uitvoeren van een quick scan voor beheerskosten zijn de indirecte kosten. Veldwerk is bijna altijd noodzakelijk om te weten te komen wat de indirecte kosten zijn en wat de beste kostendrijvers. Dit maakt een echte quick scan voor beheerskosten zo goed als onmogelijk. In stap vijf schatten we de frequentieparameters en vullen we die op het werkblad in. In stap zes berekenen we de totale beheerskosten. Ook kan de kost per eenheid berekend worden. Al moet er rekening meegehouden worden dat de marginale beheerskost veranderlijk is omdat de indirecte kosten vaak vaste kosten zijn en dus niet veranderen met het volume (de eenheden). Stap zeven bepaald om de onderzochte onderwerpen in te delen in zwaarte wat betreft administratieve lasten. Zulke stap is ook mogelijk voor beheerskosten. Het voordeel hiervan is dat er direct kan afgeleid worden waar de grootste beheerskosten zitten. Niet alleen de zwaarte is van belang ook de overbodigheid en de inspanning waarmee iets afgeschafte kan worden is natuurlijk ook van tel. Deze indeling is dus een puur kwantitatieve indeling. In stap acht is het de bedoeling om de resultaten en

de gebruikte methode te rapporteren.¹ In de in 2006 herwerkte versie van de handleiding meten om te weten van de dienst wetsmatiging werd de full scan met de quick scan vergeleken. Volgens de dienst wetsmatiging hebben de full scan en quick scan een aantal stappen gemeen wat in de volgende figuur duidelijk wordt²:

Figuur 15: Overzicht verschil tussen quick en full scan

stap	full scan	quick scan
1	afbakening regelgevingsdomein	identiek
2	inventarisatie informatieverplichtingen	identiek
3	draagvlakoverleg	valt weg
4	verzameling tijd- en tariefparameters	sterk verschillend
5	verzameling frequentieparameters	bijna identiek
6	analyse en normering van verzamelde parameters	valt weg
7	deskundigenoverleg	valt weg
8	berekening van de administratieve lasten	bijna identiek
9	rapportage	bijna identiek

(Bron: Kenniscel wetsmatiging (2006). Meten om te weten.)

Stap één, de afbakening van de regelgevingsdomein is identiek met deze van de full scan. Belangrijk in deze stap is ook het doornemen van de lagere regelgeving. Stap twee gaat de informatieverplichting inventariseren en is dus identiek aan deze in de full scan. Voordat we aan de in de handleiding 'meten om

¹ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium: P. 61-62.

² Kenniscel wetsmatiging (2006). *Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. P. 30. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

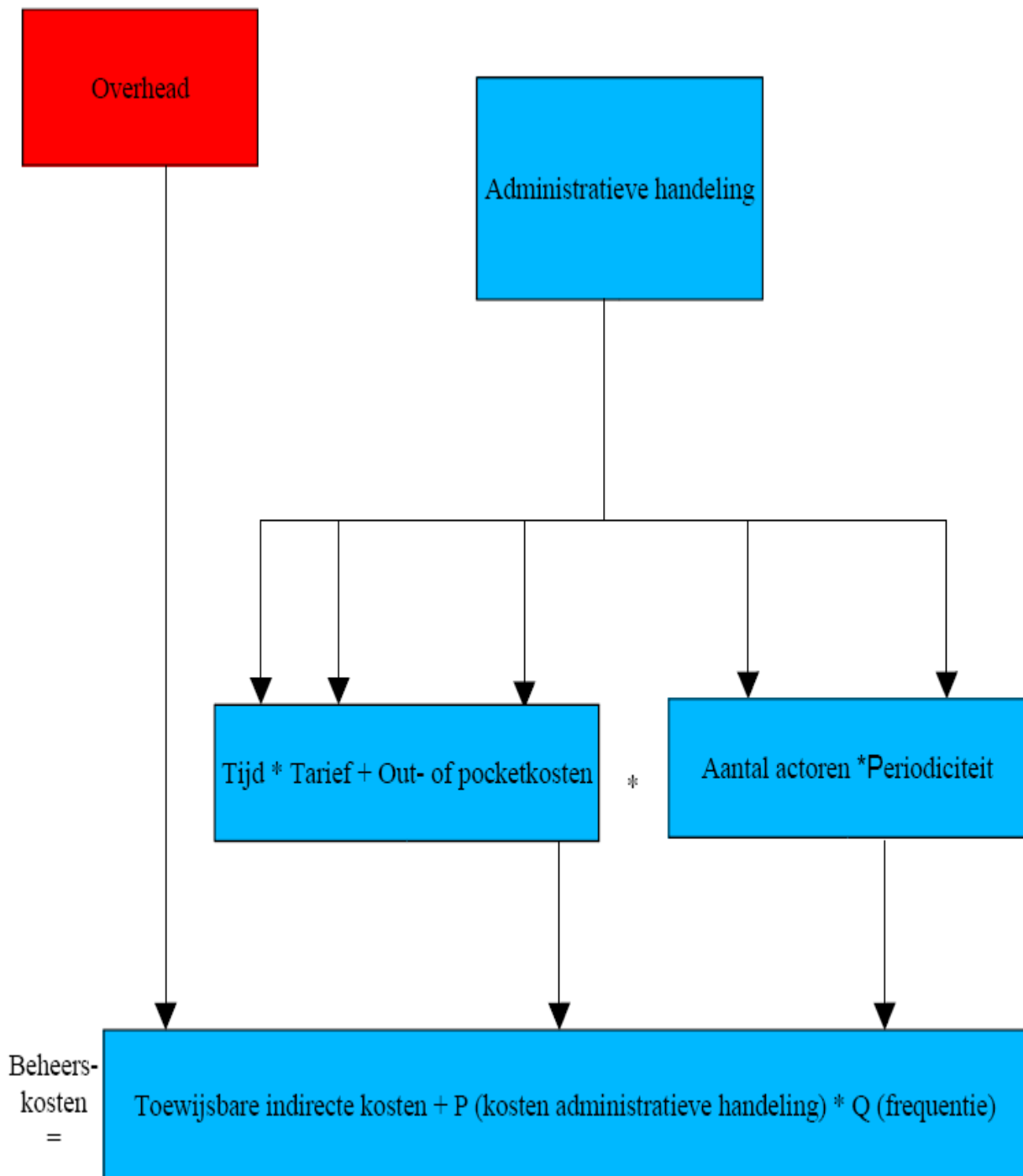
te weten' bepaalde stap drie komen, zou er ook moeten worden vastgesteld wie de informatie behandelt. Daarvoor moet gekeken worden naar de bevoegdheden van de verschillende afdelingen van de administratie. Het is ondermeer belangrijk dat er gekeken wordt naar de beheers- en samenwerkings-overeenkomsten die afgesloten zijn. Stap drie van de handleiding zou weg vallen bij een quick scan voor administratieve lasten. Bij beheerskosten ligt dit moeilijker omdat bij een draagvlakoverleg steun kan worden gezocht om de noodzakelijk informatie te verkrijgen. Een draagvlakoverleg kan tevens al een belangrijke indicatie opleveren over de overhead. Bij stap vier is het de bedoeling om de werkprocessen op te tekenen zodat de handelingen gekend zijn. De verzameling van tijd- en tariefparameters verloopt via deskresearch. Ook out-of-pocket kosten worden geschat. De moeilijkheid zit vooral in het inschatten van indirecte kosten. Voor het vaststellen van indirecte kosten, het vinden van kostendrijvers en verdeelsleutels zal men sowieso veldwerk moeten gaan verrichten. Wat maakt dat een echte quick scan voor beheerskosten in de realiteit onmogelijk is. Stap vijf is bijna identiek aan deze in de full scan alleen kunnen de frequenties bij een quick scan sneller overgelaten worden aan een schatting. Stap zes valt bij beheerskosten gedeeltelijk weg. De normering van standaardtijden en tarieven hoeft niet meer maar in stap 6 van het stappenplan voor beheerskosten is de berekening van de overhead wel toegevoegd. Stap zeven 'het deskundigenoverleg' kan weggelaten worden. Al blijft het aan te raden deskundigen te contacteren en raad te vragen zeker wat betreft de verdeling van de overhead omdat dit grote verschillen kan hebben voor de resultaten en het relatief gezien nieuwe materie is in het berekenen van lasten. In stap acht gaan we over tot de berekening van de beheerskosten, deze stap verloopt vrijwel identiek.¹ Stap negen 'de rapportage' verloopt net hetzelfde als de rapportage in de full scan.

4.2.3.5. Verschillen SKM voor beheerskosten en administratieve lasten op een rij

De toepassing van het standaardkostenmodel is verschillend naar gelang de administratieve lasten dan wel beheerskosten gemeten worden. Voor beheerskosten is de toepassing van het standaardkostenmodel ook niet uniform maar wordt het stappenplan verandert aan de hand van de definiëring van beheerskosten. Zo worden beheerskosten die gedefinieerd worden als alle kosten uit de fasen van wetgeving niet ingedeeld in informatieverplichtingen, wat een stap is in het algemeen stappenplan, maar in processen. Dit wordt dan ook een proces(matige) benadering genoemd. Verder is het algemeen stappenplan, zie paragraaf (4.2.3.2) gelijklopend, wel moet er rekening gehouden worden met de overhead en met het feit dat de actoren hier ambtenaren zijn. Doordat er rekening moeten worden gehouden met overhead schiet de formule zoals die door figuur 11 wordt weerspiegeld tekort. Volgende figuur is een betere afspiegeling van de berekening.

¹ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium: P. 52-64.

Figuur 16: Nieuw schema standaardkostenmodel



(Bron: Eigen bewerking)

Bovenstaande figuur geeft weer hoe beheerskosten berekend worden. In vergelijking met figuur 11 is de kader 'informatieverplichting' weggefallen omdat beheerskosten uitgebreid kunnen worden tot niet alleen informatieverplichtingen maar tot alle processen die nodig zijn voor wetgeving. Verder zijn ook de indirecte kosten inbegrepen in deze figuur. De berekening voor lasten blijft in grote lijnen hetzelfde. De P component of prijs per administratieve handeling wordt vermenigvuldigd met de Q component of de frequentie. De frequentie bestaat uit het aantal (aangiften, aanvragen, ...) en de periodiciteit. In de figuur zijn de toewijsbare indirecte kosten niet inbegrepen in de p component. Wanneer de unit cost wordt berekend is het wenselijk om de toewijsbare indirecte kosten te verdelen over de eenheden zodat

we een meer realistische benadering krijgen. Wanneer het de bedoeling is om de totale beheerskosten van een regelgeving te berekenen, dan hoeft de overhead natuurlijk niet tot op het niveau van de eenheden verdeeld te worden. Hou er verder rekening mee dat deze toewijsbare indirecte kosten verdeeld worden over het aantal eenheden en dat bij een stijging van het aantal eenheden de indirecte kosten per eenheid zullen zakken. Het stappenplan van een full scan bij beheerskosten wordt uitgebreid van 9 naar 10 stappen. Het stappenplan van een full scan van beheerskosten staat in figuur 17.

Figuur 17: Stappenplan full scan beheerskosten

Stappen	Inhoud
Stap 1: afbakening regelgevingsdomein	-bepaal regelgeving -baken het regelgevingsdomein af
Stap 2: inhoudsanalyse wetteksten	-analyseer regelgevingsdomein -inventariseer processen of informatieverplichtingen
Stap 3: vaststellen administratieve handelingen	-onderzoek welke instanties bevoegd zijn -inventariseer de administratieve handelingen
Stap 4: draagvlakoverleg	-creëer een draagvlak
Stap 5: verzameling tijd- en tariefparameters	-definitief vaststellen van de werkprocessen -verzamelen van data over tijd en tarief -out- of pocket kosten en overhead vaststellen
Stap 6: verzameling frequentieparameters	- periodiciteit en aantal vaststellen
Stap 7: analyse en normering van verzamelde parameters	-Normeren parameters -verdelen overhead
Stap 8: deskundigenoverleg	-parameters bespreken -toewijzing van overhead bespreken
Stap 9: berekening van de beheerskosten	-resultaten vaststellen
Stap 10: rapportage	-resultaten en methodiek rapporteren

(Bron: Eigen bewerking)

Dit stappenplan is zowel bij de informatie(plicht) benadering als bij de proces(matige) benadering van toepassing. Vooral de toevoeging van een extra stap tussen stap twee en drie van het oorspronkelijk stappenplan voor administratie lasten is van belang. Deze stap is bedoeld om na te gaan wie bevoegd is voor de geselecteerde regelgeving. Belangrijke vragen kunnen zijn; Aan welke beleidsdomeinen kan deze regelgeving gelinkt worden? Welke departementen en agentschappen werken aan deze regelgeving? Wat zijn de processen en informatieverplichtingen op het terrein? Welke administratieve handelingen worden er uitgevoerd?

4.2.4 De procesimpactanalyse

De dienst wetsmatiging heeft een nieuwe methodiek te ontwikkeld voor de nieuwe procesmatige definitie waarin beheerskosten worden gedefinieerd als:

*"Kosten die de overheid moet maken voor het beheer van regelgeving in zijn verschillende fasen."*¹

¹ Dienst wetsmatiging (2009). *Dienst wetsmatiging zoekt pilootproject voor beheerskosten van regelgeving.Pdf case beheerskosten*. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

De dienst wetsmatiging heeft beslist om samen met de afdeling proces- en informatiebeheer van het departement Bestuurszaken een proefproject te lanceren. Volgens de dienst wetsmatiging staat dit proefproject in het teken van het uitvoeren van een procesimpactanalyse voor beheerskosten in het kader van nieuwe of wijzigende regelgeving. Aan de hand van een onderzoek naar kosten bij sectorconvenants zou een nieuwe methodiek voor het meten van beheerskosten worden ontworpen. Deze methodiek zou worden gebaseerd op activity-based costing en business proces management. Deze nieuwe methodiek moet volgens de dienst aansluiten bij instrumenten als de RIA en moet praktisch toepasbaar zijn.¹ Aan de hand van de case van de sectorconvenants bij het departement werk en sociale economie werd volgende stappenplan opgesteld²:

Stap 1: Opdelen van proces in deelprocessen

Stap 2: Uitrafelen van de relevante (deel)processen, analyseren van activiteiten en actoren (wie, wat, hoe), uittekenen van de stromen en bepalen van rollen en verantwoordelijkheden in een VBI-model (wie heeft verantwoordelijkheid, wie is betrokken en wie moet worden geïnformeerd).

Stap 3: Bepalen van de impact van belangrijkste betrokkenen volgens het Standaard Kosten Model

Stap 4: Samenbrengen van de gegevens

Stap 5: Impact koppelen aan tarief

De dienst wetsmatiging identificeerde aan de hand van interviews ook nog verschillende soorten processen zoals deze voorbeelden uit de case van de sectorconvenants³:

Hoofdprocessen:

- opmaken van de modelconvenant
- evalueren van de sectorconvenant

Aanverwante processen:

- inspecteren van de sector

Ondersteunende (meer financiële) processen:

- vastleggen en uitbetalen van de eerste schijf

In bijlage 3 vindt u een schematisch overzicht van de gebruikte methode voor het proces van de sector convenants. Er moet voorbehoud gemaakt worden bij de hierboven beschreven methodiek omdat deze methodiek nog maar in de steigers staat. De dienst wetsmatiging wil aan de hand van pilootprojecten de methodiek verder op punt stellen.

4.3 Het toewijzen van overhead

Het is een probleem om overheadkosten in de administratie toe te wijzen als beheerskosten dit in tegenstelling tot directe kosten die direct toe te wijzen zijn als besluitvormingskosten, beheerskosten of handavingskosten. Zo is het loon van een ambtenaar die dag in dag uit bezig is om verkregen informatie van actoren te ontvangen, te verwerken en te controleren makkelijk toe te wijzen als een beheerskost. In

¹ Dienst wetsmatiging (2009). *Dienst wetsmatiging zoekt pilootproject voor beheerskosten van regelgeving*.

Opgevraagd maart 24, 2009 van
<http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

² Ibidem

³ Ibidem

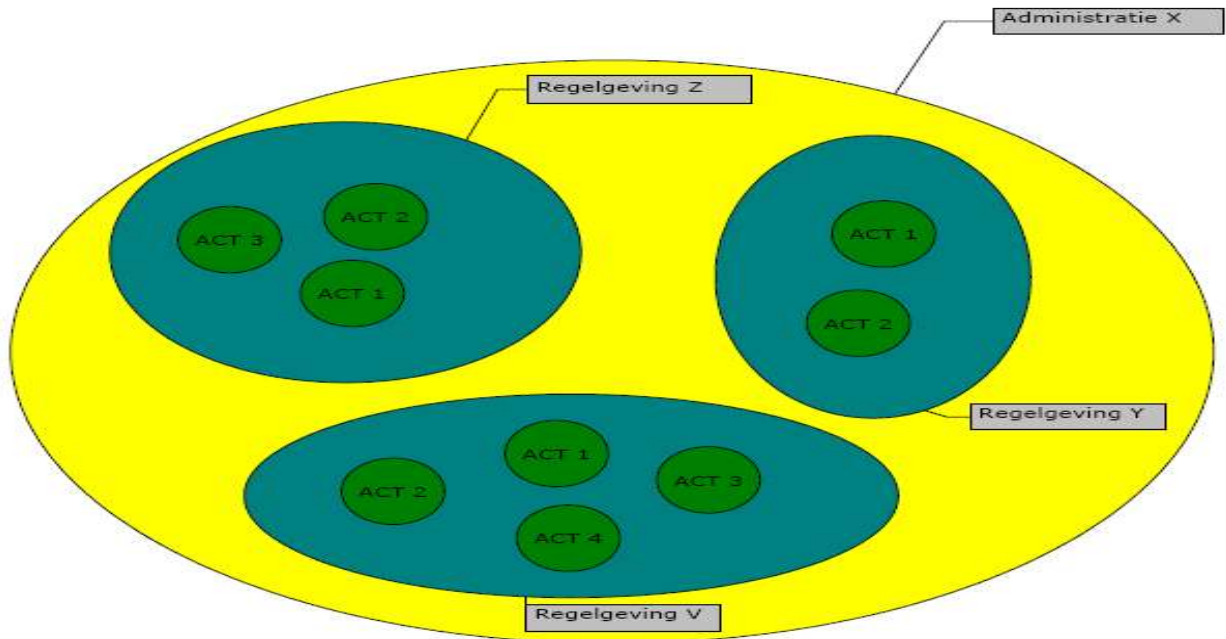
de praktijk is het echter niet altijd het geval dat een ambtenaar alleen met beheer bezig is, vaak is het zo dat ambtenaren zowel aan beheer als aan besluitvorming als aan handhaving doen. Bij de huur van een gebouw is dat net hetzelfde, met een beetje geluk zitten de ambtenaren die aan beheer doen in eenzelfde gebouw en dan is de huur van het gebouw direct toe te wijzen als een beheerskost. Dit verandert echter wanneer er ook ambtenaren in het gebouw gehuisvest zijn die met besluitvorming of handhaving bezig zijn. Het is kwestie van een goede allocatiebasis te vinden zodat indirect toegewezen beheerskosten samen met direct toegewezen beheerskosten een realistische afspiegeling vormen van de werkelijke beheerskosten.

Als de kostendrijvers gekend zijn dan kunnen de kosten aan de hand van een verdeelsleutel worden toegewezen. Normaal is het geen probleem om een kostendrijver te vinden, bij een telefoonrekening is het bijvoorbeeld duidelijk dat de kostendrijver het aantal getelefooneerde minuten is. Het vinden van een verdeelsleutel is al een moeilijkere opdracht. Er zijn een viertal manieren om kosten te verdelen. Het meest logisch is op basis van oorzaak en gevolg, verder kan men verdelen over het aantal voordelen dat men ontvangen heeft, op basis van een gelijkwaardigheid of rechtvaardigheids-principe of op basis van draagkracht.¹ Bij het kiezen van een principe moet men de volgende richtlijnen in acht houden:

- Het verdelingsprincipe moet het managementobjectief helpen bereiken.
- Het verdelingsprincipe moet geaccepteerd worden door de betrokken partijen.
- Het verdelingsprincipe moet relevant zijn voor de doeleinden van de informatiegebruikers.

Er werd eerder vermeld (4.2.1) dat de indirecte kosten konden toegewezen worden aan handelingen of activiteiten via activity based costing. Er werd aangenomen dat beleidsdomeinen bevoegd waren voor een aantal regelgevingen en dat deze handelingen/activiteiten met zich meebrengen. Deze handelingen of activiteiten kunnen worden bestempeld als beheerskosten. Zo kan het ontvangen van een informatieplicht als een handeling beschouwd worden die beheerskosten meebrengt. Wanneer er meerdere regelgevingen in een administratie zijn die het ontvangen van informatie vergen dan zullen de kosten van deze handeling verdeeld moeten worden ofwel moet de handeling nog beter worden afgelijnd zodat ze aan één specifieke regelgeving toevalt. Figuur 18 geeft een beeld van deze situatie. Activiteit 1, 2 en 3 komt bij alle drie de regelgevingen voor. De kosten van deze activiteiten zullen dus moeten worden verdeeld onder alle informatieplichten/processen die op deze activiteit een beroep doen. Bijvoorbeeld een computer wordt aangekocht en wordt gebruikt door een ambtenaar om informatie te ontvangen en te verwerken. Ontvangen en verwerken bestempelen we in deze situatie als activiteit één en twee. Door navraag bij de ambtenaren zijn we tot de conclusie dat verwerken 2/3 van de tijd inneemt en ontvangen 1/3. 2/3 van de kost van de computer zal dus toegewezen worden aan de activiteit verwerken en 1/3 aan ontvangen. Door verder onderzoek kunnen we vaststellen dat bij de activiteit ontvangen regelgeving Y de helft van de tijd in beslag neemt en de andere regelgevingen ieder de andere helft. Regelgeving Y krijgt dus de helft van 1/3 van de kosten van de computer toegewezen wat betreft ontvangen. Dezelfde berekening moet nu gemaakt worden voor de activiteit verwerken. De volgende vraag dringt zich echter op: Wat is de kost van de computer? Het antwoord hangt van de periodiciteit af. Willen we de beheerskosten op jaarbasis meten dan moet er natuurlijk rekening gehouden worden met het feit dat een computer langer meegaat dan een jaar. Best kunnen de kosten worden verdeeld over de afschrijvingsperiode. Verder kan er rekening gehouden worden met de onderhoudskosten van de computer, de interest costs en de scrap value of de verkoopswaarde.

¹ Horngren et al. (2003). Cost Accounting, a managerial emphasis. P. 484.

Figuur 18: Administratie en zijn activiteiten

(Bron: Eigen bewerking)

Voor het toewijzen van overheadskosten bij overheidsorganisaties heeft de Nederlander Baerends¹ een methode ontwikkeld. De methode van Baerends is onderverdeeld in zes stappen en zal in het volgende deel verder worden besproken.

4.3.1 Methode van Baerends

Voor het toewijzen van overheadskosten bij overheidsorganisaties heeft de Nederlander Baerends² een methode ontwikkeld. Deze methode was oorspronkelijk ontwikkeld om overheadkosten in te dijken na verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Het is een kwantitatieve methode die de inhoudelijke discussie over het reduceren van overhead kan ondersteunen. De methode gaat er vanuit dat overheadkosten in drie soorten kunnen worden verdeeld, namelijk in³:

- overhead voortvloeiend uit het feit dat de organisatie een overheidsorganisatie is (overheadskosten)
- overhead in verband met het te voeren beleidsniveau (beleidskosten)
- overhead ten gevolge van beheersactiviteiten (beheerskosten)

Met overheadskosten worden de kosten bedoeld die moeten gemaakt worden om de bestuursorganen volgens de eisen van het democratisch bestel te doen functioneren en die niet zijn toe te rekenen aan taken of producten. Deze kosten hangen dus samen met het primaat van de politiek.

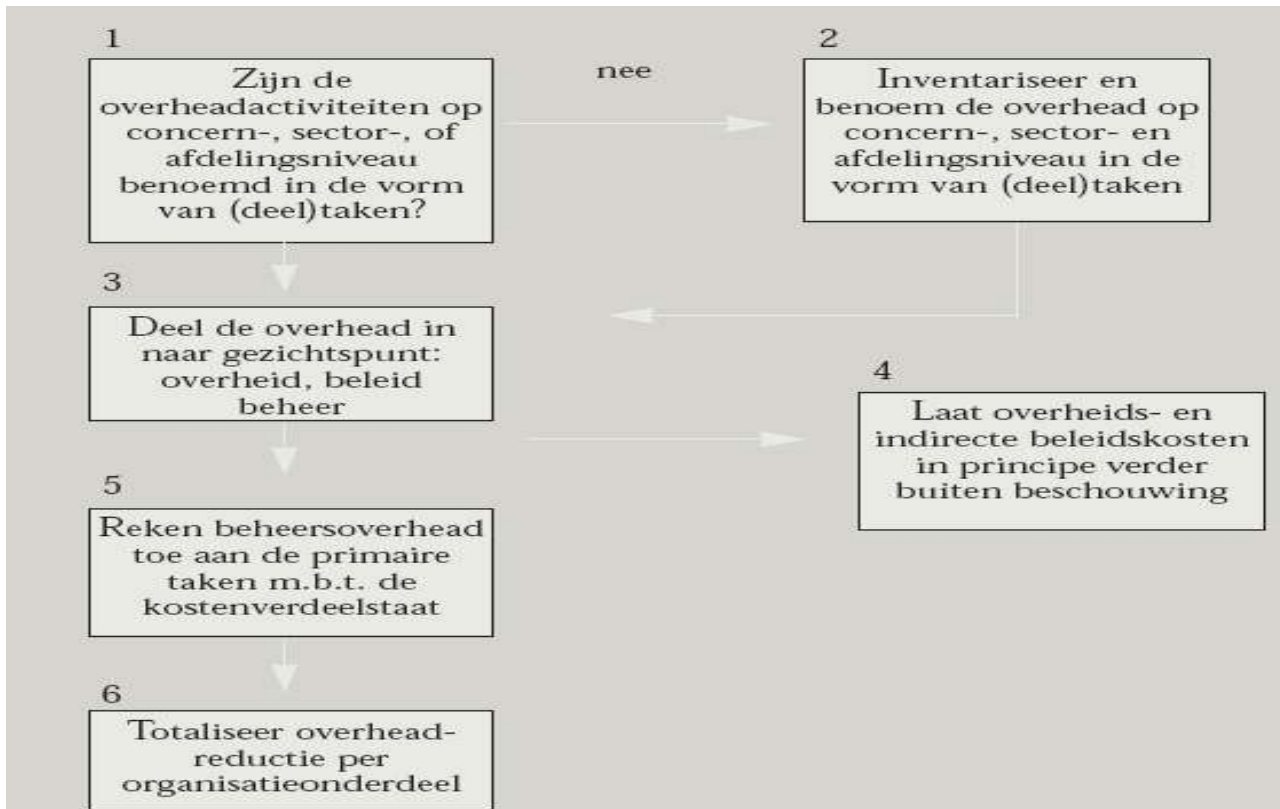
¹ Baerends, J. (1999). De problematiek van de achterblijvende overhead bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties. P. 1-5. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://www.bng.nl/bng/pdf/9903-baerends.pdf>

² Ibidem

³ Ibidem

Het verschil tussen beleid en beheer bij Baerends is niet altijd duidelijk. Beleid zijn de wegen en middelen waarlangs de organisatie haar doeleinden tracht te realiseren, onder beheer verstaat Baerends het in standhouden van de organisatie. Ook het uitvoerende, operationele en tactische beleid rekent het model in kader van kostenreductie tot beheer. Ook de kosten ten gevolge van het aanpassen aan een veranderende de omgeving hoort tot beheerskosten. Volgens Baerends kan men het onderscheid tussen beheer en beleid uit de benaming halen zoals bij beleidsadviesing of beheersrekening ook karakter en frequentie bepalen mee het verschil tussen beleid en beheer. Een beheerstaak is eerder frequent en routinematig. Beleid is eerder eenmalig en heeft een sterk ad hoc-karakter.

Figuur 19: Stappenplan Baerends



(Bron: Baerends, J. (1999). De problematiek van de achterblijvende overhead bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties.)

We zullen deze 6 stappen één voor één toelichten¹:

Stap 1: Het is belangrijk om eerst na te gaan in welke mate een overheidsorganisatie aan kostenverdeling doet. Een analyse van de kostenstructuur van de organisatie behoort dus tot stap één. Verder is het belangrijk om alle activiteiten van de organisatie in de vorm van (deel)taken te benoemen.

Stap 2: Overheidsactiviteiten zullen op de verschillende niveaus (departement, agentschap) moeten worden geïnventariseerd en de bijhorende kosten zullen moeten worden berekend. Baerends geeft een voorbeeld voor de personele functies in een gemeente (zie bijlage 4).

¹ Baerends, J. (1999). De problematiek van de achterblijvende overhead bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties. P. 1-5. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://www.bng.nl/bng/pdf/9903-baerends.pdf>

Stap 3: De onderverdeling van de kosten in directe en indirecte kosten is niet toereikend bij overheidsorganisaties. Directe kosten kunnen direct toegewezen worden de indirecte kosten of overhead kosten dienen ingedeeld te worden in volgende categorieën:

- overheidskosten
- beleidskosten
- beheerskosten

Stap 4: In deze stap kunnen we besluiten om overheids- en beheerskosten verder buiten beschouwing te laten.

Stap 5: De beheerskosten worden zo goed mogelijk verdeeld in de mate dat de betrokken producten gebruik maken van deze diensten. Het is dus zoeken naar het kostenveroorzakingsbeginsel. Met een kostenverdeelstaat moet de causaliteit van de kostenveroorzaking in kaart gebracht worden. Volgens Baerends worden de indirecte kosten dan verzameld op kostenplaatsen zoals administratieve entiteiten om vervolgens verdeeld te worden aan 'eindproducten' volgens wat hij verdeelsleutels noemt zoals aantal m³, aantal personeelsleden etcetera.

Wat Baerends hier verdeelsleutels noemt zijn eigenlijk gewone kostendrijvers. Hij beschrijft verder niet hoe deze kostendrijvers zoals het aantal m³ moeten worden toe bedeed aan de eindproducten. Een gebouw kan voor verschillende 'eindproducten' gebruikt worden. Wanneer de 'eindproducten' in aparte delen van het gebouw worden uitgevoerd dan is het makkelijk om via de kostendrijver 'aantal m³' de kosten verbonden aan het gebouw zoals huur toe te kennen aan de 'eindproducten'. We verdelen deze kosten dan op een oorzaak gevolg basis. Wanneer dit echter niet het geval is dan blijven er kosten over. Deze indirecte kosten zouden kunnen verdeeld worden op basis van het aantal voordelen dat men ontvangen heeft, op basis van een gelijkwaardigheid of rechtvaardigheids principe, of op basis van draagkracht.¹ De verdeelsleutels die gevonden worden op basis van deze principes moeten natuurlijk zo dicht mogelijk bij het primaire proces aansluiten.

Stap 6: De laatste stap in het model van Baerends gaat over het berekenen en totaliseren van kostenreducties per organisatieonderdeel als een overheidsorganisatie wordt verzelfstandigd.

¹ Horngren et al. (2003). Cost Accounting, a managerial emphasis. P. 484.

Hoofdstuk 5 : Gevalstudie in de Vlaamse overheid

Inleiding bij het hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt de gevalstudie die werd uitgevoerd in de Vlaamse administratie besproken. Deze bespreking begint met een korte schets van de Vlaamse administratie (5.1). Vervolgens wordt de eigenlijke gevalstudie besproken (5.2) waarin de beheerskosten die uit de mestaangifte voortkomen worden geanalyseerd.

5.1 De Vlaamse administratie

5.1.1 Het beter bestuurlijk beleid

Het beter bestuurlijk beleid (BBB) was een vernieuwingsoperatie die de overheid meer slagkracht moest geven en de transparantie zou verbeteren. Sinds de opstartfase van het beter bestuurlijke beleid in 2000 was het een doel om het organisatiemodel van de Vlaamse administratie te veranderen. Er moest een reorganisatie van de administratie plaatsvinden om toekomstige uitdagingen te kunnen beantwoorden en aan de noden van de moderne samenleving te voldoen. De uitdagingen werden als volgt geformuleerd¹:

- Individualisering: 'de' burgers van vandaag zijn goed opgeleide individuen die hun leven zelf willen bepalen, directer contact met de overheid willen hebben en zich eerder projectmatig dan permanent in intermediaire organisaties engageren.
- Netwerksamenleving: bij de oplossing van problemen komen steeds meer instanties, soorten deskundigheden, verantwoordelijkheden en deelbelangen te pas. De overheid kan steeds minder centraal sturen.
- Communicatietechnologie: van de overheid wordt verwacht dat ze de mogelijkheden van de moderne communicatietechnologie gebruikt om op een toegankelijke, transparante en interactieve manier met de burger te communiceren.

Het beter bestuurlijk beleid probeert een antwoord op deze uitdagingen te formuleren. Het beter bestuurlijk beleid streeft ondermeer volgende doelstellingen na voor de overheid²:

- Meer klantgericht optreden.
- Haar dienstverlening efficiënt en effectief uitbouwen.
- Haar legitimiteit verwerven vanuit transparante overheidsstructuren en een interactieve en participatieve opstelling.
- In een correcte verhouding staan tegenover het politieke niveau, de andere overheden en het maatschappelijk middenveld.
- Een eigentijds human-resourcesbeleid voeren.
- In een aangepaste controleomgeving werken die resultaatgerichtheid en slagvaardigheid mogelijk maakt.

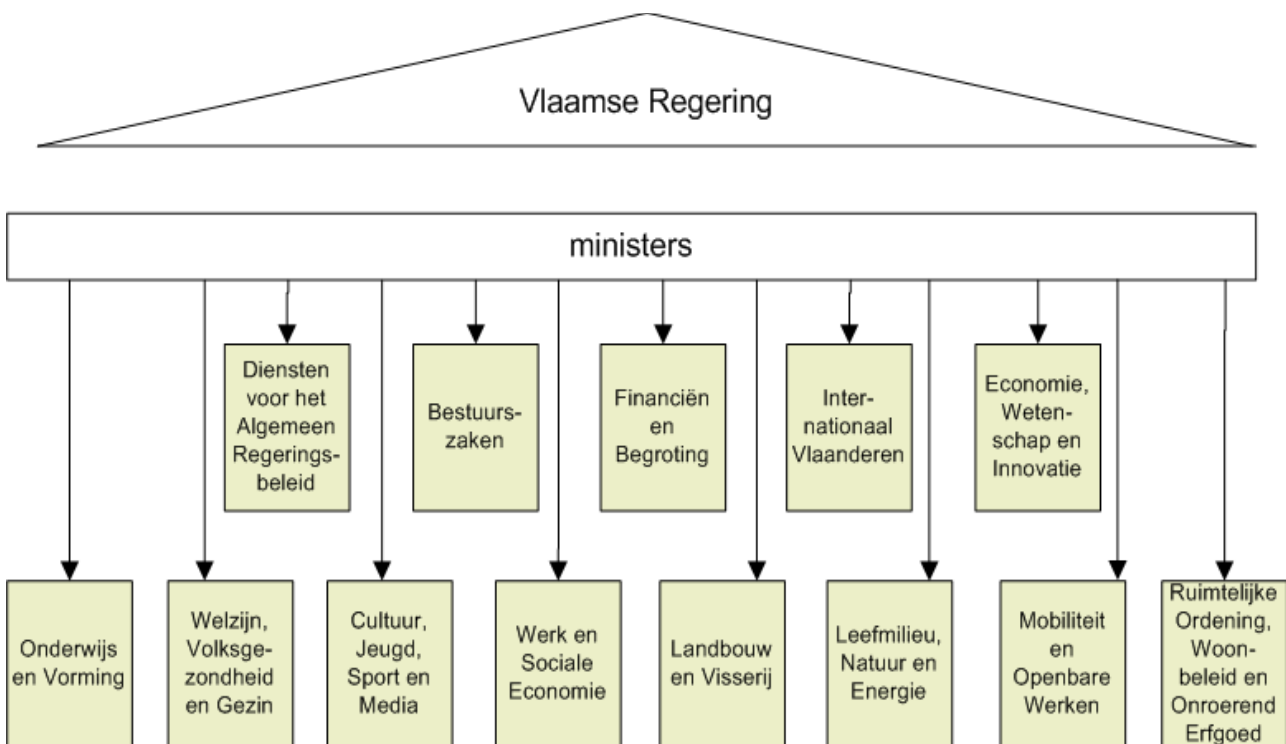
¹ Vlaamse overheid. (n.d.). Krachtlijnen BBB. Opgevraagd april 1, 2009 van <http://www2.vlaanderen.be/bbb/krachtlijnen/index.htm>

² Ibidem

5.1.2 Organisatiestructuur Vlaamse overheid

Bij de hervorming in 2006 die kaderden in het BBB werd de Vlaamse administratie ingedeeld in beleidsdomeinen. Waar er in het verleden één Vlaams ministerie bestond werd deze nu opgedeeld in dertien ministeries met elk ministerie zijn beleidsdomein. In totaal werden er 13 homogene beleidsdomeinen gecreëerd. Volgens de Vlaamse overheid is zo een homogeen beleidsdomein een verzameling van beleidsmateries die vanuit het oogpunt van de burger en van het beleid een herkenbaar en samenhangend geheel vormen.¹ Ieder beleidsdomein behoort toe aan een minister die er politiek verantwoordelijk voor is. Ministers kunnen meerdere beleidsdomeinen beheren. In figuur 20 worden de 13 homogene beleidsdomeinen weergegeven.

Figuur 20: Organisatiestructuur Vlaamse overheid



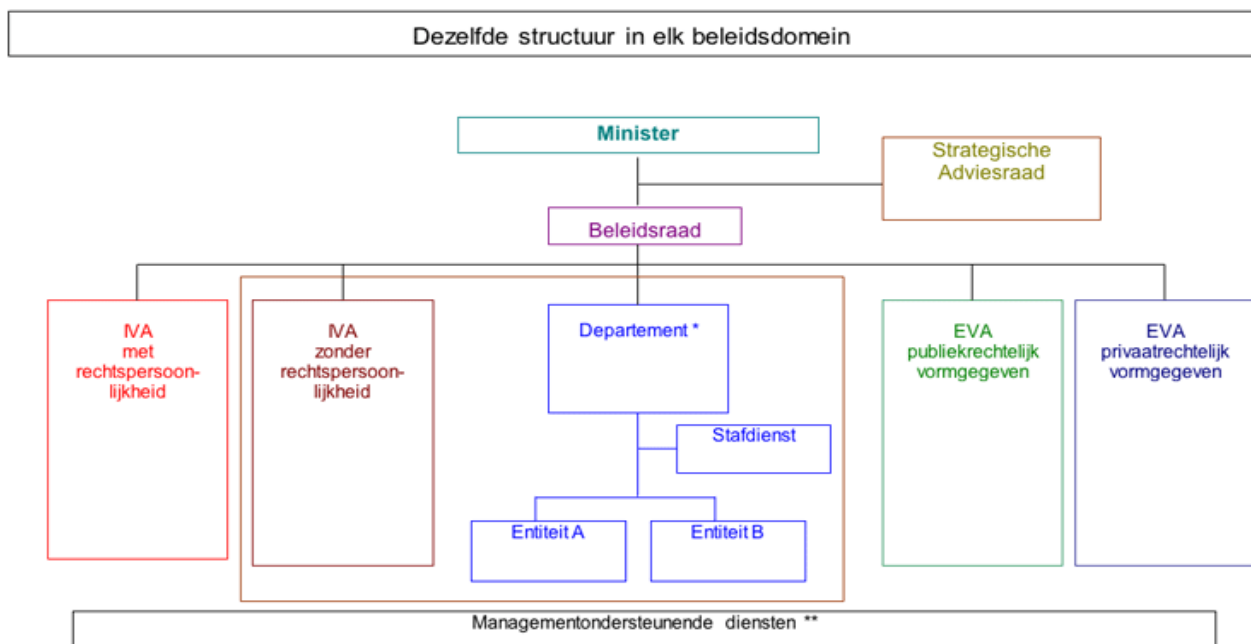
(Bron: Vlaamse overheid. (n.d.). Beter bestuurlijk beleid, 13 homogene beleidsdomeinen.)

De regering en zijn ministers beschikken als het hoofd van de uitvoerende macht over een administratie die uitvoerende taken op zich neemt en beleidsvoorbereidend werk doet. De administratie is ingedeeld in 13 beleidsdomeinen zoals we in figuur 20 konden vaststellen. Alle beleidsdomeinen werken volgens een zelfde structuur. Het beleidsdomein op zich is geen uniforme instelling en kan verder worden onderverdeeld. Een beleidsdomein bestaat vooreerst uit het departement. Het departement zorgt voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsondersteuning. Het departement is opgedeeld in een aantal afdelingen naar gelang de materie die zij behandelen. Naast het departement bestaan er ook intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's). Intern verzelfstandigde agentschappen bestaan zowel met als zonder rechtspersoonlijkheid. Departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid vormen het ministerie. Buiten het ministerie beschikt het beleidsdomein ook over intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en over extern verzelfstandigde

¹ Vlaamse overheid (n.d.). 13 homogene beleidsdomeinen. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www2.vlaanderen.be/bbb/nieuwe_structuur/13beleidsdomeinen.htm

agentschappen. Externe verzelfstandigde agentschappen kunnen zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk vormgegeven worden. Boven het ministerie en de agentschappen is er een overkoepelend orgaan opgericht waar het politieke en administratieve niveau debatten met elkaar kan voeren die het beleidsdomein aanbelangen. Dit orgaan wordt de beleidsraad genoemd. De beleidsraad wordt voortgezeten door de minister en wordt bijgewoond door de hoofden van de departementen en agentschappen.¹ Verder is er ook nog de strategische adviesraad. Dit orgaan heeft als taak advies te verlenen over strategische beleidsvraagstukken en hoofdlijnen van beleid, aan het Vlaams Parlement, aan de Vlaamse regering of aan de individuele ministers.² Figuur 21 beschrijft hoe een beleidsdomein is gestructureerd.

Figuur 21: Organisatiestructuur beleidsdomein



* Het departement en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid vormen samen het Vlaams Ministerie van het beleidsdomein.

** De concrete invulling van de Managementondersteunende diensten zal in een latere fase gebeuren.

(Bron: Vlaamse overheid. (n.d.). Beter bestuurlijk beleid, overzicht.)

Agentschappen kunnen zowel intern als extern verzelfstandigd zijn, een rechtspersoonlijkheid hebben of niet. Een verschil tussen deze agentschappen is de overeenkomst die gesloten wordt over de sturing. Zo worden er beheersovereenkomsten afgesloten voor intern verzelfstandigde agentschappen en extern verzelfstandigde agentschappen met een publiekrechtelijke vorm. Voor extern verzelfstandigde agentschappen met een privaatrechtelijke vorm worden er samenwerkingsovereenkomsten gesloten.

¹ Vlaamse overheid (n.d.). Beter bestuurlijk beleid, de beleidsraad. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www2.vlaanderen.be/bbb/nieuwe_structuur/1_structuur/beleidsraad.htm

² Ibidem

5.2 Gevalstudie Vlaamse landmaatschappij

5.2.1 De Vlaamse landmaatschappij

De Vlaamse landmaatschappij (VLM) is het agentschap waar de gevalstudie, met als doel het meten van beheerskosten in de praktijk, zal plaatsvinden. De Vlaamse landmaatschappij (VLM) is één van de talrijke agentschappen in de Vlaamse administratie. Het agentschap bevindt zich binnen het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie. De VLM is een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap (EVA). Het hoofdkantoor bevindt zich in Brussel, het agentschap is ook in alle Vlaamse provincies aanwezig. De VLM heeft een dienst in Brugge, Gent, Hasselt, Leuven en Herentals. De VLM is onderverdeeld in de kernafdelingen landelijke inrichting, mestbank en platteland.¹ Verder zorgt de VLM voor de inrichting van het buitengebied, plattelands-ontwikkeling maar ook voor de mestwetgeving, perceelsregistratie en traceerbare mesttransporten.²

5.2.2 Beschrijving regelgevingsdomein mestaangifte

De VLM behandelt een aantal informatieverplichtingen waaronder de mestaangifte. Deze informatieverplichting komt in eerste instantie voort uit de Europese nitraatrichtlijn van 1991 (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991). Deze richtlijn werd uitgevaardigd om de waterverontreiniging, veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen, te verminderen. Er werden normen uitgevaardigd, 50 mg nitraat per liter in het grond- en oppervlakte water, die in Vlaanderen niet gehaald werden en dus waren er maatregelen nodig. Om aan de richtlijn te voldoen werd in Vlaanderen in 1991 een mestdecreet goedgekeurd. Het mestdecreet werd nadien nog verschillende keren aangepast. Door de grote mestoverschotten werden deze aanpassingen ook wel mestactieplannen (MAP) genoemd. Het huidige mestdecreet is van toepassing sinds 1 januari 2007.³ In het huidige mestdecreet is Vlaanderen volledig bestempeld als kwetsbare zone. In de praktijk betekent dit dat de akkers maar beperkt, een maximale bemestingsnorm van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per ha per jaar, mogen worden bemest. De Europese commissie heeft echter ook een derogatieaanvraag als beleidsmiddel in Vlaanderen goedgekeurd (Richtlijn 91/676/EEG van de raad van 21 december 2007).

5.2.3 Achtergrond mestaangifte

Sinds de invoering van het mestdecreet moet elke veehouder jaarlijks aangifte doen aan de Mestbank. De mestbank is een onderdeel van de VLM en is opgericht met als doel de mestoverschotten in Vlaanderen op te lossen.⁴ De veehouder moet het aantal diersoorten opgeven en het aantal stuks vee, verder moet hij de mestopslacapaciteit opgeven en gegevens vermelden die betrekking hebben op het vorige kalenderjaar zoals: de veebezetting, het teeltplan enzovoort. De veehouder moet ook ontwerpen

¹ Vlaamse landmaatschappij (n.d.). Over de vlm. Opgevraagd april 5, 2009 van <http://www.vlm.be/algemeen/overdevlm/Pages/default.aspx>

² Vlaamse landmaatschappij (n.d.). Diensten. Opgevraagd april 5, 2009 van <http://www.vlm.be/algemeen/diensten/Pages/default.aspx>

³ Vlaams coördinatiecentrum mestverwerking (n.d.). Mestdecreet. Opgevraagd april 5, 2009 van http://www.vcm-mestverwerking.be/information/index_nl.phtml?informationtreeid=26

⁴ Vlaamse landmaatschappij (n.d.). Mestbank doelstelling. Opgevraagd april 5, 2009 van <http://www.vlm.be/algemeen/diensten/Mestbank/Doelstelling/Pages/default.aspx>

van teelt- en bemestingsplannen voorleggen van het huidige kalenderjaar. Tevens moet er een gedetailleerde melding gemaakt worden van de wijzen waarop de mest wordt afgezet in het bedrijf.¹

5.2.4 Bespreking methodiek

De mestaangifte is een informatieverplichting die beheerskosten met zich meebrengt. Deze beheerskosten worden gemeten in deze gevalstudie die zich richt op de beheerskosten van het kalenderjaar 2008. In deze gevalstudie wordt het algemeen stappenplan van het standaardkostenmodel gevolgd zoals dat in paragraaf (4.2.3.2) beschreven staat. Stap 1 'selecteer een regelgevingsdomein' werd in paragraaf (5.2.2) toegelicht. Stap 2 'regelgevingsdomein onderzoeken op informatieverplichtingen', omdat deze gevalstudie in een beperkte tijdspanne moet plaatsvinden is er gekozen om de belangrijkste informatieverplichting uit dit regelgevingsdomein te onderzoeken namelijk de mestaangifte. Verder zullen de administratieve handelingen worden opgelijst 'stap 3', dit betekent dat het werkproces wordt omlijnd en onderverdeeld. De informatie over de parameters en de kosten 'stap 4' wordt indien mogelijk gehaald uit interne documenten zoals de boekhouding. Voor het berekenen van de resultaten 'stap 5' wordt er vanuit gegaan dat er drie soorten kosten zijn: de tijdsbestedingskosten, de out-of-pocketkosten en de overhead.

5.2.5 De mestaangifte en zijn beheerskosten

In een volgende stap 'stap 3' van het algemeen stappenplan (5.2.2) wordt het werkproces onderzocht en weergegeven. De handelingen die nodig zijn worden opgelijst. Voor het werkproces kan worden omlijnd is het eerst en vooral belangrijk te bepalen wat beheerskosten zijn en wat niet. Beheerskosten worden bepaald als kosten die voortkomen uit het behandelen van een informatieplicht, hier de mestaangifte. In de praktijk begint dat proces met het opstellen van de aangifte en het proces eindigt daar waar de handhaving begint. Bij de mestaangifte stellen we volgende taken vast²:

- **Opstellen aangiften**

Het opstellen van aangiften gebeurt jaarlijks door de werkgroep aangifte. De taken van de werkgroep worden door de VLM als volgt omschreven: voorbereiding en aanwezig zijn op de werkgroep, nalezen van ontwerpdocumenten, opmaak van nota's. Deze handeling verschilt echter van jaar tot jaar. Sommige jaren zijn er geen aanpassingen nodig aan de aangifte, andere jaren zijn er dan weer heel veel aanpassingen nodig. De tijdsbestedingskosten die hieruit voortvloeien kunnen dan ook moeilijk als structurele kosten worden bestempeld, de tijd die nodig is om veranderingen door te voeren is immers eenmalig. Voor het opstellen van de aangifte voor 2008 waren er 10,7 dagen (8u per dag) nodig. Ambtenaren van het niveau A werkten 7,2 dagen aan de aangifte, Ambtenaren van het niveau C waren 3,5 dagen bezig om de aangifte op te stellen.³ Dat komt neer op een tijdsbestedingskost van 2592 € (7,2*8*45€) voor niveau A en 640 € (3,2*8*25€) voor niveau B, de tariefberekening staat in bijlage 7.

¹ Gotzen, R. (1996). De pachtwet. *Jura falconis*, jg 33, 1996-1997, nr 2, p. 359-382. Opgevraagd april 5, 2009 van <http://law.kuleuven.be/jura/art/33n2/dgotzen.htm>

² Vlaamse landmaatschappij (2008). Handleiding tijdsregistratie cel gegevensbeheer, intern document. Zie bijlage 6

³ Willaert, B. (2009). *Persoonlijke communicatie*, ambtenaar VLM, 15 mei.

De VLM steekt niet alleen tijd in het opstellen van de aangiften, jaarlijks worden deze aangiften ook gedrukt door een drukkerij. De kosten voor de drukkerij zijn een externe kost. Aan de hand van facturen kan de kost van het drukken worden vastgesteld op 71 255,42 €.¹ In totaal kost het opstellen van de mestaangifte voor 2008 de VLM dus 74 487,42 €. De drukkerijkost per aangifte bedraagt 1,9 euro omdat er in 2008 39 097 informatieplichtingen en 39 261 aangiften verwerkt werden.

- **Ontvangen, verwerken en controleren van aangiften**

- Aangiften landbouwers kort registreren
- Administratief controleren aangiften landbouwers
- Afwerken gecontroleerde en aangeschreven aangiften landbouwers
- Behandelen overige aangiften
- Behandelen verklaringen eigen gebruik
- Behandelen VMM-aangiften landbouwers
- Klassement verzorgen
- Verbeteren kwaliteit aangiftegegevens
- Volledig inputten aangiften landbouwers
- Vragen beantwoorden inzake aangiften

Een meer gespecificeerde indeling van de handelingen vindt u in bijlage 6.

Nu het werkproces en de handelingen die beheerskosten met zich meebrengen gekend zijn kan er overgegaan worden tot een volgende stap in het onderzoek. De tijd- en tariefparameters zullen worden berekend en aan de handelingen zullen beheerskosten worden toegerekend. Een korte analyse van de administratie en zijn werking wijst uit dat de VLM heel wat informatie heeft over de handelingen die het uitvoert. Zo wordt er binnen de VLM aan tijdsregistratie gedaan. Aan de hand van tijdsregistratie kan er worden opgemaakt hoeveel tijd een taak/handeling in totaal in beslag neemt. De totale tijd kan dan gedeeld worden door het aantal aangiften om de tijd per aangifte (p/a) te weten. Bijkomend kan er in de tijdsregistratie vastgesteld worden door welke ambtelijke niveaus de taken worden verricht. De mogelijkheid om het ambtelijk niveau vast te stellen maakt de schatting van de tijdsbestedingskosten nauwkeuriger omdat er tussen de verschillende niveaus A, B, C, D, N grote loonverschillen zijn.

Doordat de tijdsregistratie is opgedeeld per afdeling, kunnen de afdelingen met elkaar worden vergeleken. Zo zou er kunnen worden vastgesteld dat sommige afdelingen veel langer over een handeling doen dan andere afdelingen. Of dat sommige afdelingen ambtenaren inzetten van een veel hoger ambtelijk niveau voor dezelfde taak dan andere afdelingen, wat de kosten natuurlijk ook doet toenemen. Wanneer wordt vastgesteld dat voor eenzelfde taak bij de ene afdeling een veel hoger ambtelijk niveau wordt ingezet dan bij een andere afdeling dan wijst dit niet meteen op het efficiënt inzetten van personeel. Bij elke taak wordt de totaal gependeerde tijd weergegeven en opgesplitst naar ambtelijk niveau. Naar afdelingen wordt hier niet opgedeeld omdat dit een zeer uitgebreid werk is en het niet de bedoeling is om in dit onderzoek de verschillen tussen de afdelingen te bespreken. In figuur 22 staat een vereenvoudigde tijdsregistratie die het aantal dagen per ambtelijk niveau voor een taak weergeeft, de data komen uit de tijdsregistratie van de VLM.

¹ Vlaamse landmaatschappij (2008). Facturen van de drukkerij, interne documenten VLM.

Figuur 22: Tijdsregistratie 2008

Taakomschrijving	A	B	C	D	N	Totaal
Aangiften landbouwers kort registreren	4,21	58,62	119,51	35,45	0	217,79
Administratief controleren aangiften landbouwers	20,38	465,53	259,77	91,95	0	837,63
Afwerken gecontroleerde en aangeschreven aangiften landbouwers	3,45	135,33	168,77	21	0	328,55
Behandelen overige aangiften	5,95	33,91	15,47	0	0	55,33
Behandelen verklaringen eigen gebruik	0,13	9	0	1	0	10,13
Behandelen VMM-aangiften landbouwers	6,38	19,54	58,33	18,22	0	102,47
Klassement verzorgen	0,39	89,95	130,33	45,39	0	266,07
Verbeteren kwaliteit aangiftegegevens	69,25	230,22	284,5	81,01	0	664,98
Volledig inputten aangiften landbouwers	32,23	208,37	234,27	72,28	28,95	576,09
Vragen beantwoorden inzake aangiften	77,66	215,86	89,09	33,36	1,66	410,62
Administratieve ondersteuning	10,11	308,8	198,42	75,22	23,96	616,52
Aangifte dierlijke productie coördineren	37,21	18,76	47,94	0	0	103,91
Totaal	256,1	1793,9	1606,5	474,9	54,6	4186

(Bron: VLM (2008). Tijdsregistratie, eigen bewerking)

Administratieve ondersteuning en het coördineren van de aangifte van dierlijke productie behoren niet tot het hoofdproces maar zijn management taken die nodig zijn om het hoofdproces vlot te laten verlopen. Het opstellen van de aangifte wordt niet gemeten omdat deze tijden hard kunnen schommelen van jaar tot jaar. Het opstellen van de aangifte en de managementtaken worden in het hoofdkantoor te Brussel uitgevoerd. De andere handelingen worden uitgevoerd in de provinciale afdelingen van de VLM. Om de

tijdsbestedingskosten vast te stellen is het niet genoeg om de besteedde tijd te kennen. De besteedde uren moeten vermenigvuldigen worden met het passende tarief. Voor elk ambtelijk niveau is dat tarief echter verschillend. Het is dus noodzakelijk om voor elk ambtelijk niveau het tarief te berekenen. Het tarief kan berekend worden aan de hand van de loonschalen die de Vlaamse overheid heeft vrijgegeven.¹ Bij dit loon moet ook het vakantiegeld en de eindejaarstoelage worden bijgeteld, andere bezoldigingen zoals lonen in natura zitten in de overhead vervat en worden niet meegerekend. Wat ook niet wordt meegerekend zijn de prestatieverloningen en de verschillende toelagen zoals hard- en standplaatstoelagen omdat deze moeilijk in te schatten zijn. Bij het uiteindelijke brutoloon worden ook de werkgeversbijdrage bijgeteld dit leidt tot een bedrag dat de totale kost voor een ambtenaar weerspiegelt. Deze totale kost kan gedeeld worden door het aantal uren dat een ambtenaar verwacht wordt te werken. Zo wordt er van een voltijds equivalent verwacht dat hij 200 dagen, aan 8u per dag, werkt (zie bijlage 8).² Voor de tarieven werd het volgende uitgekomen:

- niveau A = 45 €
- niveau B = 29 €
- niveau C = 25 €
- niveau D = 22 €
- niveau N = 84 €

(zie bijlage 7 voor de tariefberekening)

Met het aantal dagen en de tarieven gekend kan de totale tijdsbestedingskost worden berekend. Per ambtelijk niveau werd volgende kost verkregen.

- niveau A = 256,1 dagen = $2048,8 \text{ u} * 45 \text{ €} = 92\ 196 \text{ €}$
- niveau B = 1793,9 dagen = $14351,2 \text{ u} * 29 \text{ €} = 416\ 184,8 \text{ €}$
- niveau C = 1606,5 dagen = $12852 \text{ u} * 25 \text{ €} = 321\ 300 \text{ €}$
- niveau D = 474,9 dagen = $3799,2 \text{ u} * 22 \text{ €} = 83\ 582,4 \text{ €}$
- niveau N = 54,6 dagen = $436,8 \text{ u} * 84 \text{ €} = 36\ 691,2 \text{ €}$

Er wordt een totale tijdsbestedingskost bekomen van 949 954,4 €. In 2008 werden er door de VLM 39 261 aangiften verwerkt, er waren 39 097 aangifteplichtigen.³ Per verwerkte aangifte is er een kost van 24,2 euro, per aangifteplichtige is er een kost van 24,3 euro.

De tijdsbestedingskosten zijn echter niet de enige kosten die uit het behandelen van informatie voortvloeien. De administratie moet ook geld uitgeven aan papier, postzegels... m.a.w. aan de out-of-pocket kosten. Maar huisvesting en andere kostenposten die niet direct toewijsbaar zijn moeten ook worden meegerekend. Bij het meten van administratieve lasten via het SKM worden de out-of-pocket gemeten door een rondvraag bij de ambtenaren. Bij de VLM is er echter een lijst opgesteld met alle overhead waarin ook de out-of-pocket kosten vervat zitten. De out-of-pocket kosten worden dus niet apart berekend maar komen in de overhead terecht. Onder overhead verstaat de VLM de kosten die niet

¹ Vlaamse overheid departement bestuurszaken (2008). Arbeidsvoorwaarden, beloning statutaire en contractuele personeelsleden. Opgevraagd april 24, 2009 van http://www2.vlaanderen.be/arbeidsvoorwaarden/beloning_pers_comp_nettoloon.htm

² Vlaamse landmaatschappij (2008). Nota aan de directie nr.4, bepaling overheadkosten 2008.

³ Willaert, B. (2009). *Persoonlijke communicatie*, ambtenaar VLM, april 1.

direct kunnen toegerekend worden aan een arbeidskracht met als eenheid de voltijdse equivalent (VTE). De overhead voor het jaar 2008 bestaat uit de volgende kostenposten¹:

Figuur 23: Overheadkosten

<i>Omschrijving kostenposten</i>	<i>Totaal bedrag</i>	<i>Per VTE/jaar</i>
Lonen in natura	698 404,82	1110,33
Huisvestingskosten	700 145,03	1113,11
Kantoorkosten	4 654 757,17	7400,25
Vormingsactiviteiten	276 815,62	440,09
Reis – verblijf en verplaatsingskosten	415 730,95	660,94
Forfait meubilair		225
Forfait informaticamateriaal		700
	6 745 853,59	11 649,72

(Bron: VLM (2008). Bepaling van de overheadkosten 2008, intern document VLM bijlage 8)

De kostenpost lonen in natura bestaat onder andere uit maaltijden, verzekering gezondheidszorg etcetera. Dit zijn verloningen die niet werden meegeteld in het tarief. Huisvestingskosten bestaan uit electriciteit, gas, stookolie, water etcetera. Bij de huisvestingskosten is de huur van de gebouwen echter niet meegeteld omdat de VLM hier speciale werkingssubsidies voor krijgt. Kantoorkosten bestaan uit fotokopiekosten, verzendingskosten, internetkosten, documentatie etcetera. Verder zijn er ook nog de vormingsactiviteiten, de reis-verblijf en verplaatsingskosten zoals restaurantkosten en treinbiljetten. De VLM rekent verder ook nog een forfait aan voor meubilair en informaticamateriaal.

Niet alle overhead is toe te wijzen als beheerskost. Om als beheerskost te worden bestempeld moeten ze aan handelingen/activiteiten zijn toegewezen (figuur 18). Voor de overhead kan worden toegewezen is het belangrijk om te bepalen op welke basis dat gebeurt en wat de kostendrijvers zijn. Liefst worden de kosten op een oorzaak gevolg basis toegewezen. Wanneer de overheadskosten soort per soort worden bekeken dan blijkt dat deze kosten kunnen worden gerelateerd aan het aantal VTE's². Hoe hoger het aantal VTE's hoe hoger de kosten oplopen. De bedragen in figuur 23 zijn de kosten die bestempeld kunnen worden als beheerskosten. Het totaal bedrag per kostenpost wordt verdeeld over het aantal VTE's. Uit de sociale balans van de VLM blijkt dat er 629 VTE's in de VLM zijn in 2008³. Door de tijdsregistratie kan er worden vastgesteld welk aandeel VTE's er wordt besteed aan het behandelen van informatieverplichtingen. Zo kan in figuur 22 worden vastgesteld dat er in totaal 4186 dagen aan het behandelen van informatieverplichtingen werd besteed. Dat zijn in totaal 21 VTE's. Een VTE kost 11 649,72 € per jaar dus is het totale bedrag aan overheadkosten dat aan de beheerskosten kan worden toegewezen 244 644,12 €. Dit maakt per verwerkte aangifte een bedrag van 6,2 € en ook per informatieverplichtige komt dit neer op een bedrag van 6,2 €. Nu de twee kostenposten gekend zijn en ook de parameters zijn vastgelegd, moeten deze kostenposten alleen nog worden samengeteld (stap 5).

¹ Vlaamse landmaatschappij (2008). Nota aan de directie nr.4, bepaling overheadkosten 2008.

² Voltijds equivalent

³ Vlaamse landmaatschappij (2008). Nota aan de directie nr.4, bepaling overheadkosten 2008.

5.2.6 Bespreking resultaten

Om de totale beheerskosten te kennen moeten de tijdsbestedingskosten en de overheadkosten worden samengeteld. Bij de tijdsbestedingskosten mag de externe kost niet worden vergeten. De totale beheerskost van het behandelen van de mestaangifte is dus de som van $74\,487,42 + 949\,954,4 + 244\,644,12 = 1\,269\,085,94$ €. De unit kost of eenheidskost is 32,4 € per informatieplichtige en 32,3 € per verwerkte aangifte. Deze cijfers hebben ook enige representativiteit voor de beheerskosten van de mestaangifte in de voorgaande jaren. Zo is de verloning ongeveer gelijk gebleven afgezien van de indexering, de overhead per VTE neemt jaar per jaar enkel lichtjes toe en de drukkerijkosten zijn elk jaar ongeveer dezelfde. Over de tijdsbesteding in voorgaande jaren kan geen uitspraak gedaan worden vermits alleen de tijdregistratie van 2008 ter beschikking was.

De tijdsregistratie is trouwens een nauwkeurig en handig hulpmiddel om snel de tijdsbesteding van een administratie te kennen. Wanneer er in de administratie aan tijdsregistratie wordt gedaan dan kunnen de tijdsbestedingskosten veel sneller en nauwkeuriger worden gemeten dan de klassieke rondvraag en observatie zoals in het standaardkostenmodel met administratieve lasten het geval is. Er hoeven ook geen parameters meer genormeerd te worden zoals bij het standaardkostenmodel (SKM). De gebruikte methodiek voor deze gevalstudie kan dan ook niet bestempeld worden als een full scan volgens het standaardkostenmodel. De gevalstudie volgt wel het algemeen stappenplan maar gaat praktischer te werk door gebruik te maken van boekhoudkundige gegevens voor het berekenen van de kosten. De methodologie bestaat dus uit een combinatie van het SKM met de boekhouding. Voor de afbakening van de beheerskosten wordt gekozen voor visie 2 (2.2.1.2.2), alle kosten die overheden hebben om informatie te ontvangen, te controleren en te verwerken als beheerskosten bestempeld.

Hoofdstuk 6 : Toepassingen en economische effecten

Inleiding bij het hoofdstuk

In dit hoofdstuk zullen de toepassingen ter vermindering van de beheerskosten worden besproken (6.1 & 6.2). Verder komen de macro en micro economische effecten van een vermindering van de beheerskosten aan bod (6.3 & 6.4).

6.1 Reguleringsimpactanalyse

Een reguleringsimpactanalyse (RIA) is een gestructureerde analyse van een voorgenomen regelgeving. Deze analyse is in de Vlaamse overheid sinds 1 januari 2005 verplicht. De analyse gaat de beoogde doelstellingen na en vergelijkt de verwachte positieve en negatieve effecten van de voorgenomen regelgeving met deze van de alternatieven.¹ De RIA is verplicht voor alle regelgeving die een regulerend effect hebben op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. Hieronder vallen, afgezien van enkele uitzonderingen zoals ministeriële besluiten, alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit.² De RIA zorgt ervoor dat regelgeving die opgesteld wordt, beantwoordt aan de acht kenmerken van kwaliteitsvolle wetsgeving (zie 3.1.1). De RIA helpt om³:

- Het inzicht in de feitelijke toestand waarop de regelgeving van toepassing zal zijn te vergroten.
- Mogelijke opties voor de realisatie van de gewenste beleidsdoelstelling te detecteren.
- Na te denken over de te verwachten kosten, baten en effecten van uw voorstellen.
- De betrokkenheid van belanghebbende andere overheden en doelgroepen te versterken.
- Vooraf reeds rekening te houden met de uitvoering, handhaving, en evaluatie.
- De politieke besluitvormers beter te informeren.

Voor een goede reguleringsimpactanalyse is het van het grootste belang dat er volledige, correcte en nauwkeurige informatie voor handen is. Informatie over beheerskosten is van cruciaal belang voor de RIA. Hoe is het mogelijk dat de kosten van voorgenomen regelgeving nauwkeurig worden geschat en er vooraf rekening gehouden wordt met de kosten in uitvoering, handhaving en evaluatie en dit zonder de beheerskosten te meten? De politieke besluitvormers zouden beter geïnformeerd worden en een nauwkeuriger beeld krijgen wanneer al de kosten in de RIA zouden worden opgenomen.

¹ Kenniscel wetsmatiging (2004). *Wat u moet weten over de RIA*. Opgevraagd april 1, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=47>

² Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium.

³ Kenniscel Wetsmatiging (2006). *Richtlijnen voor de opmaak van een ReguleringsImpactAnalyse 2de versie*. P. 10. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/handleiding_ria_versie2.pdf

Volgens de dienst wetsmatiging hoort de beschrijving van de beheerskosten in de RIA thuis onder de rubriek effecten.¹ In deze rubriek wordt op een goed gestructureerde wijze de voordelen, nadelen en eventuele andere effecten voor de verschillende doelgroepen beschreven.² Volgens de dienst moeten zowel de baten voor de overheid;

“Beter afgestemde regelgeving en procedures, ontvangsten uit heffingen, lagere monitoring- en handhavingslasten, minder administratieve formaliteiten, enz.”³

als de kosten voor de overheid;

“Investerings in infrastructuur en opleiding om de regelgeving uit te voeren, bijkomend personeel, kosten van informatieverzameling en databeheer, hogere controle en handhavingslasten, enz.”⁴

in deze rubriek beschreven worden.

6.2 Compensatieregeling

De compensatieregeling is een regeling die gebruikt wordt door de Vlaamse overheid om de administratieve lasten in te dijken. In de praktijk zorgt deze regeling ervoor dat elke toename van administratieve lasten door een regeringsbeslissing gecompenseerd moet worden met een even grote afname van administratieve lasten⁵. De compensatieregeling zorgt dus voor een ‘stand still’ van administratieve lasten. Wanneer er ergens door een regeling lasten bijkomen dan zullen er ook ergens anders administratieve lasten moeten verdwijnen. Dit betekent dat de administratieve lasten automatisch zullen moeten gemeten worden.

6.2.1 Werking Compensatieregeling

De administratieve lasten van een voorgenomen regelgeving moeten voor de eerste principiële goedkeuringen worden gemeten. Deze administratieve lasten moeten gerapporteerd worden in de RIA of via de nota aan de Vlaamse Regering.⁶ Het beleidsdomein dat bevoegd is voor de nieuwe regelgeving moet de meting uitvoeren. In theorie doorloopt het daarbij (ex ante) volgende stappen⁷:

1. Het beleidsdomein somt de administratieve lasten in de ontwerpregelgeving op en zoekt naar mogelijke alternatieven voor administratieve lasten.

¹ Kenniscel Wetsmatiging (2006). *Richtlijnen voor de opmaak van een ReguleringsImpactAnalyse 2de versie*. P. 37. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/handleiding_ria_versie2.pdf

² Ibidem

³ Ibidem

⁴ Ibidem

⁵ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium:P. 19-26.

⁶ Kenniscel Wetsmatiging (2006). *Compensatieregeling*. Opgevraagd april 1, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=68>

⁷ Bourgeois, G. (2004). Nota aan de Vlaamse regering betreffende de toepassing van de compensatieregeling voor administratieve lasten. P. 1-5. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/nota_implementation_cral_171204.pdf

2. Het beleidsdomein meet de bijkomende administratieve lasten (+/-) van de ontwerpregelgeving vóór de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering en deelt de resultaten van de meting aan de Kenniscel mee.
3. De kenniscel neemt de, door haar goedgekeurde, resultaten van de meting op in een register.

Voor gerealiseerde vereenvoudigingen (ex-post) doorloopt het bevoegde ministerie volgende stappen¹:

1. Het beleidsdomein inventariseert de projecten en realisaties, gericht op vermindering van administratieve lasten, die werden genomen of die lopen sinds 1 september 2002 en beslist welke van die projecten en/of realisaties worden gemeten.
2. Het beleidsdomein meet de geselecteerde projecten. De kenniscel Wetsmatiging stelt hiervoor de handleiding 'Meten om te Weten' ter beschikking. De kenniscel treedt ook op als helpdesk voor de vragen en knelpunten tijdens de meting.
3. Het beleidsdomein deelt de resultaten van de meting (bedrag en omschrijving van de gemeten regelgeving) mee aan de kenniscel.
4. De kenniscel neemt de, door haar goedgekeurde, resultaten van de meting op in een register. De kenniscel vraagt steekproefsgewijs rapporten van uitgevoerde metingen op bij de beleidsdomeinen, in het kader van de kwaliteitscontrole van de meting van administratieve lasten(verlaging).

Een beschrijving van deze methode komt tot uiting in figuur 24. Een toename van de bestaande administratieve lasten door een nieuwe regelgeving (kader 1) moet gecompenseerd worden door een vermindering van gemeten administratieve lasten (kader 2) verbonden aan bestaande regelgeving door middel van vereenvoudigingsprojecten. Het uiteindelijke saldo (kader 3) zou negatief of minstens gelijk moeten zijn.²

Figuur 24: Compensatieregeling



(Bron: Nota aan de Vlaamse regering, 17 december 2004)

¹ Bourgeois, G. (2004). Nota aan de Vlaamse regering betreffende de toepassing van de compensatieregeling voor administratieve lasten. P. 1-5. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/nota_implementation_cral_171204.pdf

² Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium.

In de praktijk verloopt de uitvoering van de compensatieregeling echter minder strikt. Marneffe concludeert dat het beleidsdomein niet voor elke nieuwe regelgeving een bestaande administratieve last hoeft aan te duiden als specifieke compensatie. Wat wel wordt opgetekend is het saldo en de totale toename en afname per beleidsdomein. Marneffe stelt verder dat er een kredietlijn per beleidsdomein ontstaat ter waarde van de totale afname van de administratieve lasten. Met dit krediet zou het beleidsdomein dan de nieuwe administratieve lasten compenseren. In de praktijk probeert men per domein ervoor te zorgen dat de afname van de gemeten administratieve lasten groter is dan de toename.¹ Deze methode heeft veel gelijkenissen met de Nederlandse methode om administratieve lasten te verminderen. In Nederland bepaald het kabinet voor elk beleidsdomein een plafond voor administratieve lasten. Dit systeem is in Nederland mogelijk omdat alle administratieve lasten er opgemeten zijn. De plafonds worden jaarlijks geëvalueerd.²

6.2.2 Beheerskosten bestrijden met een compensatieregeling

Net zoals dat bij administratieve lasten het geval is bestaat er een noodzaak om beheerskosten in te dijken. Er moet dus een methode gezocht worden om deze doelstelling te realiseren. Een compensatieregeling is één van die methoden. Een compensatieregeling voor beheerskosten kan ervoor zorgen dat er een 'stand still' gecreëerd wordt voor beheerskosten. Het instellen van plafonds voor beheerskosten lijkt de meest overzichtelijke en methode om beheerskosten in te dijken. Hiervoor moeten de beheerskosten wel opgemeten worden m.a.w. een volledige nulmeting van beheerskosten dringt zich op bij deze methode.

6.3 Macro economische impact

Het terugdringen van de beheerskosten kan een grote macro economische impact hebben. Wanneer de overheid de beheerskosten kan beperken dan kan zij beslissen om het bespaarde bedrag in te zetten voor andere doeleinden. De overheid kan ook beslissen dat de middelen die nodig waren om deze uitgaven te financieren nu niet meer nodig zijn en ze in de toekomst dus ook niet meer te innen. De overheid kan dus beslissen om de besparingen door te rekenen in de belastingen via een belastingverlaging.

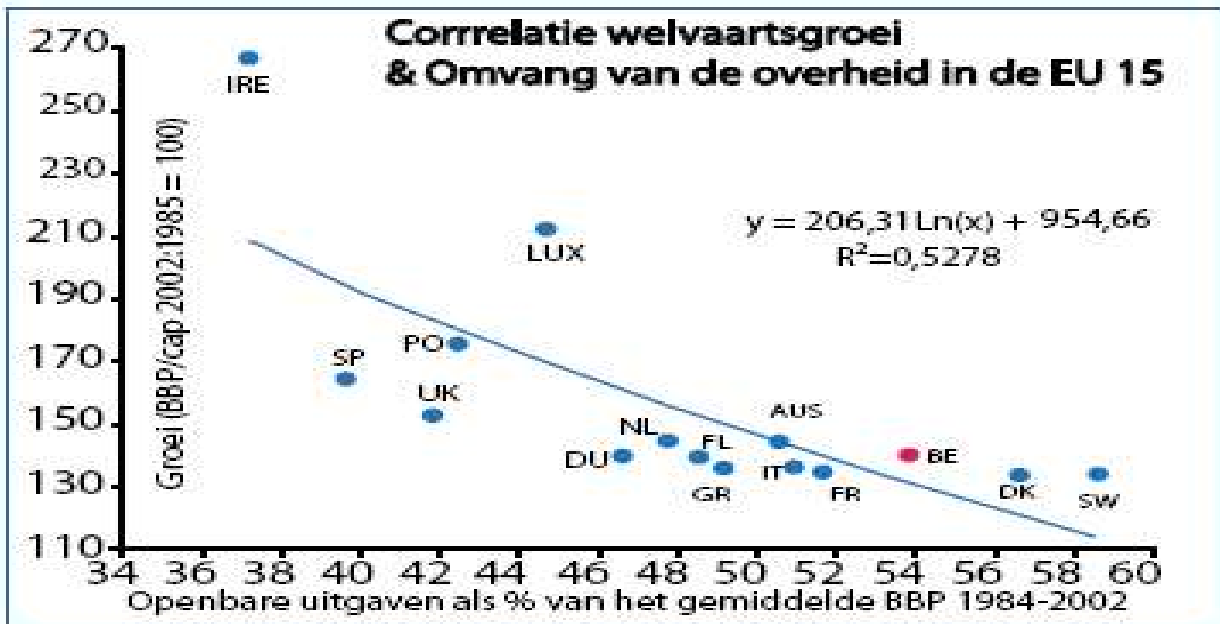
Stel dat de overheid kiest om de besparingen aan beheerskosten te gebruiken voor belastingverlagingen. De overheid kan dit in de praktijk brengen door de belasting op arbeid te verlagen, de onroerende voorheffing af te schaffen... Wanneer de overheid hypothetisch gezien 1 miljard euro kan besparen door de strijd aan te gaan met beheerskosten dan kan zij dat geld gebruiken om 1 miljard euro minder belastingen te halen uit bijvoorbeeld de onroerende voorheffing. Echter zo'n belastingverlaging blijft niet zonder gevolgen. De beslissing van de overheid om de middelen niet te innen en minder uit te geven heeft immers positieve gevolgen voor de economische groei van het land. Empirisch kan er immers worden vastgesteld dat er in de EU-15 een inverse relatie bestaat tussen de groei van het BBP en het aandeel publieke uitgaven in het BBP.³ In onderstaande figuur wordt deze relatie weergegeven.

¹ Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium: P. 22-26.

² NIVRA mkb (2007). Administratieve lasten meer of minder. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www.nivra.nl/Sites/Files/0000023316_MKB_administratieve_lasten.pdf

³ Hindriks, J. (2008). Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus. P. 36. Opgevraagd maart 24, 2009 van itinera institute: http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf

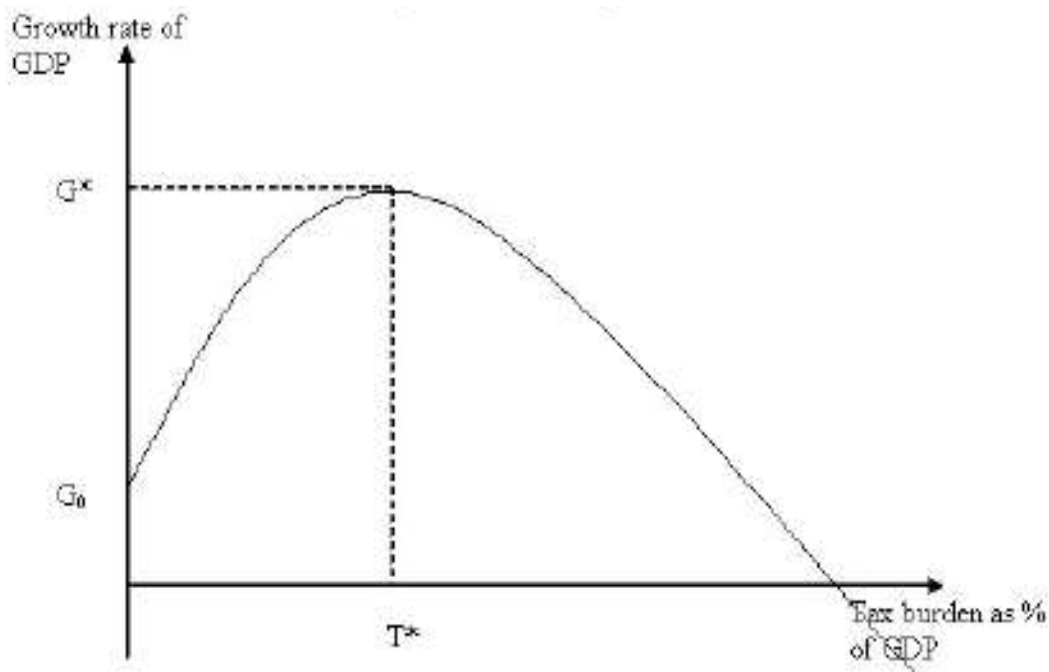
Figuur 25: Omvang van de publieke sector en groei (1984-2002)



(Bron: Hindriks Jean, Itinera institute (2008). National accounts OESO.)

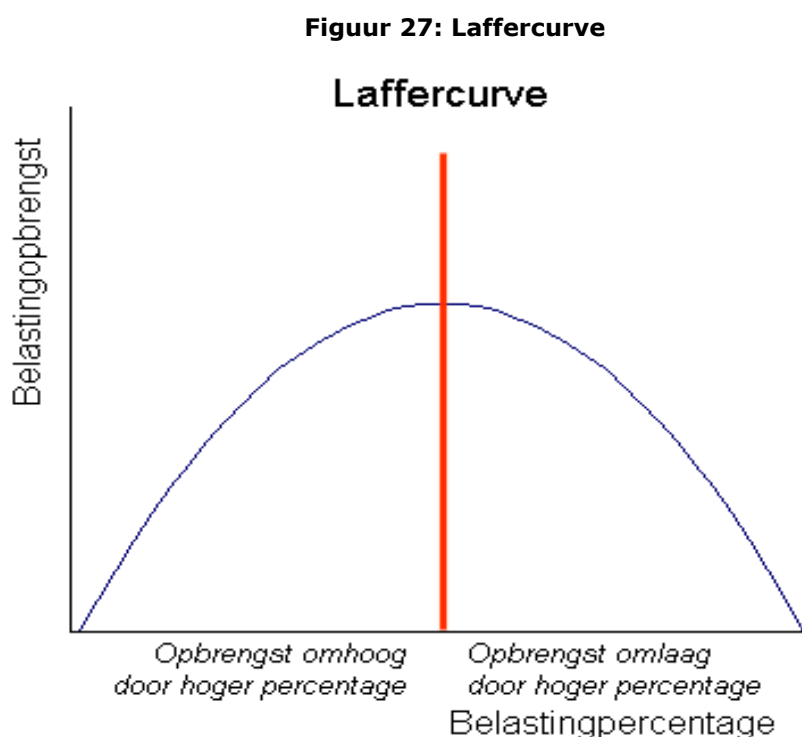
In figuur 25 kan worden vastgesteld dat landen met hoge publieke uitgaven beduidend minder economische groei kunnen voorleggen. België zit in de kopgroep wat betreft publieke uitgaven. Wanneer België wordt vergeleken met andere landen dan wordt het duidelijk dat landen met minder hoge publieke uitgaven zoals Spanje, Luxemburg en de UK veel meer economische groei realiseren. Op basis van deze figuur zou er kunnen worden geconcludeerd dat hoe meer een overheid uitgeeft, hoe lager de economische groei van een land zal zijn. Deze conclusie wordt ook onderbouwd door de Armey curve.

Figuur 26: Armey curve



(Bron: De Witte, K. & Moesen, W. (2007). België zit boven zijn ideale gewicht, Armey curve)

De Armeij curve geeft de relatie weer tussen de belastingdruk in percentage van het BBP en de economische groei. De Armeij curve geeft een niet lineair verband weer tussen de hoogte van de belastingen en de economische groei.¹ De Armeij curve gaat er vanuit dat er een optimale omvang is voor de overheid namelijk T^* . Op basis van deze theorie en op basis van de empirische resultaten in figuur 25 kan er worden besloten dat de overheid in een land als België meer belastingen int dan goed is voor de economische groei van het land. Het verminderen van de belastingen door de uitgaven op een structurele manier te doen dalen zoals het beperken van beheerskosten heeft een heilzame werking op de groei. Op langere termijn kan er zelfs sprake zijn van terugverdieneffecten voor de overheid, doordat er meer economische groei wordt gecreëerd komen er immers meer belastingen binnen. Dit fenomeen kan worden aangetoond in wat de Laffercurve (figuur 27) wordt genoemd. De Laffercurve geeft de relatie weer tussen het belastingtarief en de belastingopbrengsten.



(Bron: Universiteit Leiden)

De Laffercurve veronderstelt dat er een optimaal belastingtarief is. Te hoge belastingpercentages werken belastingontduiking in de hand, ze zullen de zin ontnemen om te produceren en ze hebben dus een negatief effect op de economische groei. Wanneer de overheid dus besluit om het belastingtarief te laten dalen ter waarde van 1 miljard euro, eventueel gebaseerd op een vorig belastingjaar, die zij bespaard heeft door de beheerskosten tegen te gaan dan moet zij er rekening mee houden dat deze verlaging van het belastingtarief uiteindelijk geen 1 miljard euro verlies zal betekenen voor de belastinginkomsten. Er zijn immers terugverdieneffecten waar rekening mee moet gehouden worden. De verlaging van het belastingtarief wakkert immers de economische groei aan die dan weer extra inkomsten voor de overheid tot gevolg heeft. Wanneer de overheid op dezelfde manier zou omspringen met deze extra inkomsten als met de besparingen op beheerskosten namelijk door de belastingtarief te verlagen dan kan de economische groei opnieuw een steuntje in de rug krijgen. Er kan worden

¹ De Witte, K. & Moesen, W. (2007). België zit boven zijn ideale gewicht, Armeij curve. Opgevraagd 15 april, 2009 van <http://www.econ.kuleuven.be/CES/les/>

geconcludeerd dat door het structureel bestrijden van beheerskosten de uitgaven kunnen worden verminderd waardoor er meer budgettaire ruimte ontstaat en de overheid ofwel minder moet gaan lenen (kleiner begrotingstekort), andere beleidsopties kan bekostigen (bijvoorbeeld heraanleg nieuwe wegen) of een belastingsverlaging kan doorvoeren. Deze beleidsopties hebben implicaties, zo kon worden vastgesteld dat een overheid van te grote omvang weegt op de economische groei. Door de efficiëntiewinsten te steken in het verlagen van de belastingsdruk kan de economische groei worden aangezwengeld. Door terugverdieneffecten kan zo een beleid van volgehouden belastingverlagingen een enorme invloed hebben op de economische groei. Het efficiënter maken van het overheidsapparaat is dan ook een goede maatregel ter bestrijding van de economische crisis. Het zorgt ervoor dat er meer budgettaire ruimte komt en bij doelmatig gebruik van de vrijgekomen middelen zorgt het voor meer economische groei. Een efficiënt werkend overheidsapparaat heeft minder middelen nodig waardoor regeringen minder onder druk komen te staan om de belastingen te verhogen of, zoals in de VS, om een expansieve monetaire politiek te voeren die door lage rentevoeten gepaard gaande met massale geldcreatie een enorm spaartekort en een boom creëren die uitmonden in een bust. Dat een bubbel die barst door het systeem van fractional-reserve banking een enorme impact dreigt te krijgen op de economie is ondertussen wel bekend.

6.4 Micro economische impact

Het analyseren van beheerskosten in de administratie kan ervoor zorgen dat de administratie kostenefficiënter gaat werken mits er ook politiek wil aanwezig is om dit te realiseren. Ambtenaren en politici moeten zich bewust zijn van het feit dat zij met belastinggeld werken en dat zij dit geld op een zo productief mogelijke manier moeten gebruiken ten dienste van de belastingbetaler. Dit wil zeggen dat ze alle uitgaven goed moeten afwegen. Er moet blijvend worden gezocht naar nieuwe administratieve vereenvoudigingen in administraties zodat de kosten kunnen worden beperkt en de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd blijft. Niet alleen beheerskosten moeten in ogenschouw worden genomen, hoewel dit heel belangrijke kosten zijn, alle kosten moeten worden afgewogen. Politiek overleg en een betere samenwerking tussen administraties kan al heel wat kosten vermijden. Zo hebben de verschillende beleidsniveaus vele administraties met verschillende afdelingen die in verschillende provincies gehuisvest zijn. Deze afdelingen zitten vaak verspreid over verschillende steden en in verschillende gebouwen. Het zou kostenefficiënter zijn om per provincie een administratief centrum te creëren waar alle provinciale afdelingen over de verschillende beleidsniveaus heen zich kunnen huisvestten. Het zou niet alleen de kosten kunnen drukken maar ook de dienstverlening kunnen verbeteren. Het sluit ook aan bij de Europese dienstenrichtlijn die bepaald dat de overheid een één loket moet organiseren waar de burger terecht kan voor al zijn aanvragen. Dit zou gecombineerd kunnen worden met het juridisch één loket zoals justitieminister De Clerck dit vooropstelt.¹ Verder moet de organisatiestructuur verder onder de loep worden genomen, in Vlaanderen mag het beter bestuurlijk beleid geen eindpunt zijn. Denken we maar aan Parkinsons law: instellingen die hun doel verliezen moeten worden afgeschaft.²

¹ Belga (2009, Maa. 31). Voortaan één loket voor alle juridische procedures. *De Morgen*. [electronic version]. Opgevraagd april 20, 2009 van <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/802242/2009/03/31/Voortaan-eeen-loket-voor-alle-juridische-procedures.dhtml>

² Vereeck, L. (2008). Commentaren bij Voka-studie 08. P. 1-6. Opgevraagd april 15, 2009 van <http://www.workforall.org/drupal/files/Commentaren-Prof%20Vereeck%20VOKA%20studie.pdf>

Administraties moeten ook binnen hun eigen administratie zorgen voor een efficiënte werking. Hierdoor zullen er meer middelen vrijkomen en daardoor zullen zij minder budget moeten gaan vragen aan de bevoegde minister wat dan uiteindelijk weer de begroting ten goede komt.

Een van de hulpmiddelen omdat te verwezenlijken is het voeren van een deftige boekhouding. De werkprocessen moeten ook worden nagekeken. Door beheerskosten te meten krijgt men een beter inzicht op de kosten die de werkprocessen meebrengen. Zo kunnen beheerskosten van eenzelfde soort handeling in verschillende afdelingen met elkaar worden vergeleken. Wanneer er grote verschillen zijn dan kan dit een indicatie zijn dat er inefficiënt wordt gewerkt. Het is dan kwestie van de oorzaak te vinden en het probleem structureel op te lossen indien mogelijk. Buiten de kosten van gelijkaardige processen te vergelijken kan men ook de processen aan een onderzoek onderwerpen. Zo kunnen deze efficiënter en effectiever worden. Het is zeker nuttig om eens te benchmarken in de privé vooral op gebied van informatisering kan er nog veel progressie worden gemaakt.

Om ervoor te zorgen dat administraties werkelijk efficiënt zouden werken kan men limieten/plafonds in stellen voor beheerskosten, zie paragraaf (6.2). Deze limiet zou men elk jaar met een percentage kunnen doen dalen. Het in kaart brengen van beheerskosten kan ook helpen om betere inschattingen te maken van kosten en baten van vooropgestelde wetgeving. Het meetellen van beheerskosten in de RIA kan ervoor zorgen dat ineffectieve wetten tijdig worden ontmanteld.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar beheerskosten is voorlopig een exclusief Vlaamse aangelegenheid, nergens anders dan in Vlaanderen is men expliciet bezig met het onderzoeken van beheerskosten. Het eerste grote obstakel in het onderzoek naar beheerskosten was de omschrijving en de afbakening van het begrip beheerskosten. Het begrip beheerskosten is geen eenduidig begrip, het kan op verschillende manieren omschreven worden. Het begrip beheerskosten komt zowel in de private sector voor als bij de overheid. In de private sector wordt het begrip beheerskosten op allerlei manieren ingevuld. In de financiële sector gebruiken vermogensbeheerders het begrip beheerskosten om de kosten aan te geven voor het beheren van vermogens. In de informaticasector wordt het begrip gebruikt om de kosten uit het beheer van software aan te duiden. Ook in productiebedrijven is het begrip beheerskosten in gebruik, dit om allerlei soorten kosten aan te geven. Bij de overheid worden beheerskosten beschouwd als kosten die voortkomen uit wetgevingskosten. Hieruit volgen twee benaderingen. Beheerskosten kunnen omschreven worden als kosten uit informatieverplichtingen (informatieplicht benadering) of als kosten die voortkomen uit alle processen in de verschillende fasen van wetgeving (Procesmatige benadering). De informatie (plicht) benadering gaat ervan uit dat de beheerskosten de kosten zijn die overheid maakt om informatie van actoren te ontvangen, te verwerken en te controleren. In een andere benadering, de proces(matige) benadering, zijn de beheerskosten de kosten die de overheid moet maken voor het beheer van regelgeving in zijn verschillende fasen. Er zijn zes fasen: regelgeving, goedkeuring, toepassing/uitvoering, handhaving, monitoring/evaluatie, wijziging/afschaffing van regelgeving. Bij de informatie (plicht) benadering ligt de afbakening iets complexer. Daar worden beheerskosten gemeten vanaf het opstellen van een aangifte tot de administratieve controle. De kosten uit informatieverplichtingen tegenover andere overheden zijn een heikel punt qua indeling. Zijn dit beheerskosten of administratieve lasten? Daarover zijn er drie visies. Een eerste visie bestempelt de kosten die overheden hebben om andere overheden te informeren als administratieve lasten, een tweede visie beschouwt deze kosten als beheerskosten en een derde visie beschouwt het ontvangen, verwerken en controleren als beheerskost maar het informeren zelf als administratieve last. Van de twee benaderingen op beheerskosten krijgt de informatie(plicht) benadering de voorkeur. Wat de afbakening tussen beheerskosten en administratieve lasten betreft, in de gevalstudie werd er voor visie twee gekozen. De federale en Vlaamse overheid kunnen nog een hele weg afleggen wat betreft efficiënte overheidswerking. Verschillende indicatoren (3.1.2.1) wezen uit dat Vlaanderen, en bij uitbreiding België, zeker niet het beste scoort in de EU klas wat betreft efficiëntie. Dat is een probleem. Een sterke, goedfunctionerende, betrouwbare en slagvaardige overheid draagt immers bij tot welvaart en welzijn van de samenleving. Een kostenanalyse in de Vlaamse overheid kan ervoor zorgen dat de administratie bewuster omgaat met de middelen die zij ter beschikking heeft gekregen. Kostenanalyse houdt ondermeer het analyseren en berekenen van beheerskosten in. Het is jammer vast te stellen dat tot op heden het berekenen van beheerskosten geen pijler is van het reguleringsmanagement in Vlaanderen. Er bestaan nochtans meetmethoden om beheerskosten in kaart te brengen en te meten, bijvoorbeeld de survey of het SKM, ook de gevoerde boekhouding van een administratie kan veel informatie over beheerskosten bevatten. Een survey wordt momenteel al gebruikt om administratieve lasten op te meten. Ook het standaardkostenmodel (SKM) is een model dat oorspronkelijk gebruikt werd om administratieve lasten te meten. Bij het meten van administratieve lasten met het SKM kon gekozen worden voor een full scan en een quick scan. Het uitvoeren van een quick scan bij het meten van beheerskosten is heel moeilijk. Dit komt omdat in de beheerskosten vaak overheadskosten voorkomen wat bij administratieve lasten niet het geval is. Het is

een heel werk om deze overheadskosten vast te stellen, te analyseren en toe te wijzen. Het toewijzen van beheerskosten kan op verschillende manieren en methoden gebeuren, een voorbeeld is de methode van Baerends. De gevalstudie richtte zich op de beheerskosten die voortkwamen uit de mestaangifte van 2008. Deze informatieplicht wordt behandeld door de VLM. Er werd vastgesteld dat de beheerskosten konden ingedeeld worden in tijdsbestedingskosten en overheadskosten. De beheerskosten werden wat de tijdsbestedingskosten betreft berekend via tijdsregistratie, wat de overheadskosten betreft die werden per VTE berekend in de VLM. Een behandeling van de mestaangifte 2008 kostte de VLM 32,3 € per verwerkte aangifte. De gebruikte methodiek is een combinatie van het standaardkostenmodel en de boekhouding als instrument. Het meten van beheerskosten is echter niet voldoende om de beheerskosten in te perken hiervoor zijn er maatregelen nodig. Deze maatregelen kunnen hun toepassing vinden in de RIA en in een compensatieregeling voor beheerskosten. Er dient in de RIA rekening gehouden te worden met de beheerskosten die een wetgeving meebrengt zodat de kosten van te implementeren wetgevingen op een meer realistische manier worden weerspiegeld. Een wetgeving met buitensporige beheerskosten zal dan makkelijker kunnen worden opgespoord en weerhouden. Om de bestaande beheerskosten in te dijken is er bijkomende maatregel nodig. Om de administratieve lasten in te dijken wordt er een compensatieregeling toegepast. Zo een compensatieregeling is ook nuttig en nodig om beheerskosten in te dijken. Er kunnen dan geen beheerskosten meer bijkomen zonder dat er andere beheerskosten verdwijnen. Om beheerskosten tegen te gaan kunnen ook plafonds voor beheerskosten worden ingesteld, elk jaar kan er dan voor gekozen worden om deze plafonds met een bepaald percentage te laten dalen. Een compensatieregeling voor beheerskosten kan er dus voor zorgen dat de huidige beheerskosten worden verminderd. Zo een vermindering van de beheerskosten heeft ook een economische impact. Op macro economisch niveau kan er met het vrijgekomen budget meer economische groei worden gegenereerd door eventueel te kiezen voor een beleid van belastingsverlagingen. Dit beleid kan worden versterkt door ook de inkomsten van de terugverdieneffecten te spenderen aan belastingsverlagingen. Het bestrijden van beheerskosten is in ieder geval een goede maatregel om de economische crisis te helpen bestrijden. Het zorgt ervoor dat er meer budgettaire ruimte komt en bij doelmatig gebruik van de vrijgekomen middelen zorgt het voor meer economische groei. Administraties moeten er op blijven toekijken dat hun werkprocessen efficiënt verlopen. Zo kunnen de beheerskosten beperkt blijven waardoor er minder budget nodig is, wat dan uiteindelijk de begroting van het land ten goede komt.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Verder onderzoek naar beheerskosten en andere kosten in administraties is zeker nodig in het kader van een efficiënte overheidswerking. De verschillende meetmodellen en toepassingen moeten verder in de praktijk worden onderzocht, zo lijkt het nuttig om ook eens het belang van de boekhouding in de administratie en de informatie die zij zou moeten weergeven na te gaan. Een totale nulmeting van de beheerskosten in de Vlaamse overheid is zeker aan te raden. De globale beheerskosten in de Vlaamse overheid schatten met een survey behoort tot de mogelijkheden. Het federaal planbureau zou met zo een survey de beheerskosten kunnen meten zoals ze dat ook doet voor administratieve lasten. De toepassingen voor de beheerskosten kunnen verder worden uitgewerkt. Zo zou er kunnen nagegaan worden met welke percentages de plafonds voor beheerskosten jaarlijks kunnen dalen. Onderzoek naar de haalbaarheid van administratieve centra, het één loket en hun invloed op de beheerskosten is ook aan te bevelen.

"Het doel van de staat is derhalve in werkelijkheid de vrijheid"

Spinoza, B.

Referenties

Abdullah, N.M.R., Kuperan, K., & Pomeroy, R. S. (n.d.). *Transaction costs and management Fisheries*. Opgevraagd oktober 15, 2008 van <http://www.co-management.org/download/wp15.pdf>

Agripress (2008). Derogatieaanvraag definitief goedgekeurd door de Vlaamse regering. Opgevraagd april 5, 2009 van <http://www.agripress.be/start/artikel/321086/nl>

Baerends, J. (1999). De problematiek van de achterblijvende overhead bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://www.bng.nl/bng/pdf/9903-baerends.pdf>

Belga (2009, Maa. 31). Voortaan één loket voor alle juridische procedures. *De Morgen*. [electronic version]. Opgevraagd april 20, 2009 van <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/802242/2009/03/31/Voortaan-eeen-loket-voor-alle-juridische-procedures.dhtml>

Belga (2009, Feb. 12). Aantal federale ambtenaren stijgt opnieuw. *De standaard*. [electronic version]. Opgevraagd april 2, 2009 van http://www.standaard.be/Artikel/Detail.aspx?artikelId=DMF12022009_025

Bouckaert, G. & Van Reeth, W. (n.d). Een financieel systeem voor de overheid: over stekkers en stopcontacten. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/VTOM19970401.pdf>

Bourgeois, G. (2004). Nota aan de Vlaamse regering betreffende de toepassing van de compensatieregeling voor administratieve lasten. Opgevraagd april 1, 2009 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/nota_implementatie_cral_171204.pdf

Business Dictionary (2007). *Transactiekosten*. Opgevraagd november 28, 2008 van <http://www.businessdictionary.com/definition/transaction-cost.html>

Bruggeman, W. & Everaert, P. (n.d.). Kostprijscalculatie en management accounting. [electronic version] http://books.google.be/books?id=nW5gZosr0YMC&dq=Bruggeman,+W.+26+Everaert,+P.&printsec=frontcover&source=bl&ots=ovJezcftu&sig=YRNi6P9vHKdDQP4w2Om7IIX7Zyk&hl=nl&ei=r_fZScxF6WTjAfur7WDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7

Carim, M. (2008). UK government launches consultation on limiting the cost of new regulations. The SCM network. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=1&article=130>

Commissie efficiënte en effectieve overheid (2008). Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen, deel 2. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport%20Commissie%20Effici%C3%ABnte%20en%20Effectieve%20Overheid.pdf>

Dahlman, C.J. (1979). The Problem of Externality, *Journal of Law and Economics* 22, 141-162. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.esm.ucsb.edu/academics/courses/297-1F/Readings/dahlman1.pdf>

De Nederlandse vereniging van banken (n.d.). Administratieve lasten. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://www.nvb.nl/index.php?p=17958>

De Jong, P. (2009). Acht manieren om te besparen op IT-beheerskosten. Opgevraagd maart 22, 2009 van http://www.computable.nl/artikel/ict_topics/beheer/2892735/1277800/acht-manieren-om-te-besparen-op-ictbeheerkosten.html

De Witte, K. & Moesen, W. (2007). België zit boven zijn ideale gewicht, Armey curve. Opgevraagd 15 april, 2009 van <http://www.econ.kuleuven.be/CES/les/>

De wolf, A. (n.d.). *Liberalisme*. Opgevraagd november 20, 2008 van <http://www.jovd.nl/afdelingen/nijmegen-c-a/liberalisme-5/>

Demsetz, H. (1997). The Firm in Economic Theory: A Quiet Revolution, *American Economic Review* 87(2), 426. Opgevraagd mei 1, 2009 van <http://www.compilerpress.atfreeweb.com/Anno%20Demsetz%20Firm.htm>

Departement leefmilieu, natuur en energie (2007). Reguleringskosten meten. *reflectie over administratieve lasten in een breder perspectief*. Opgevraagd oktober 8, 2008 van <http://www.vvbb.be/studiedag/presentatie/20070607%20-%20Ochelen.pdf>

Dienst wetsmatiging (2007). *Eenvoud binnen handbereik*. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Eenvoud_binnen_handbereik.pdf

Dienst wetsmatiging (2009). *Minder regels meer eenvoud*. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

Dienst wetsmatiging (2009). *Dienst wetsmatiging zoekt pilootproject voor beheerskosten van regelgeving*. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>

EIM & Ideacconsult (2003). *Eindrapport methode administratieve lasten*. P 28/8. Opgevraagd oktober 2, 2008 van

<http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/EindrapportALkenniscel2003.pdf>

Gap Gemini & Ernst&Young (2003). Inventariserend onderzoek administratieve lasten van subsidies. Opgevraagd maart 24, 2009 van

http://www.minInv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=14031

Goossens, R. (2009, Maa. 21). 7000 Vlaamse ambtenaren extra in zeven jaar tijd. *De morgen*. [electronic version]. Opgevraagd april 2, 2009 van

<http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/784805/2009/03/21/7-000-Vlaamse-ambtenaren-extra-in-zeven-jaar-tijd.dhtml>

Gore, A. (1993). *From red tape to results*. Opgevraagd september 25, 2008 van

http://books.google.be/books?hl=nl&id=Gokuf3L1hQEC&dq=al+gore+red+tape&printsec=frontcover&source=web&ots=EtVY_5JLOp&sig=SLVnwYOsRPuSLWpSqs__BR9CjI&sa=X&oi=book_result&resnum=2&ct=result#PPP6,M1

Gotzen, R. (1996). De pachtwet. *Jura falconis*, jg 33, 1996-1997, nr 2, p. 359-382. Opgevraagd april 5, 2009 van

<http://law.kuleuven.be/jura/art/33n2/dgotzen.htm>

Handvestgroep publiek verantwoord (2004). *code goed bestuur uitvoeringsorganisaties*.

Opgevraagd oktober 1, 2008 van http://www.publiekverantwoorden.nl/profiel/code_goed_bestuur.pdf
Public corporate governance

Het beleggerswoordenboek (n.d.). *Beheerskosten*. Opgevraagd oktober 15, 2008 van

<http://www.beleggerswoordenboek.nl/pages/01AZ/B/Beheerskosten.htm>

Het federaal planbureau (2008). De administratieve lasten in België voor het jaar 2006. [elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van

http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=nl&TM=39&IS=63&KeyPub=639

Hindriks, J. (2008). Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus. Opgevraagd maart 24, 2009 van Itinera institute:

http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_NL_LR.pdf

HM treasury (2005). *Corporate governance code for central government departments*. Opgevraagd juli 8, 2008 van <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/corpgovernancecode280705.pdf>

HM treasury UK (2008). *Operational efficiency programma, prospectus*. P 10. [electronic version].

Opgevraagd maart 24, 2009 van http://www.hm-treasury.gov.uk/d/oep_prospectus030707.pdf

Horngren, C.T., Foster, G. & Datar, S.M. (2003). *Cost Accounting, a managerial emphasis*. Prentice-Hall.

Idea consult. (n.d.). *Competiviteit, reguleringsmanagement en innovatie*. Opgevraagd oktober 15, 2008 van http://www.ideaconsult.be/html/nl/business_comp_RM.htm

ING Investment Management Luxembourg S.A. (2007). ING index linked fund. [electronic version] *Vereenvoudigde prospectus*. Opgevraagd op februari 10, 2009 van http://www.ingim.com/iimwcm/groups/public/documents/fund_documents/iwg_009073.pdf

Instituut voor de overheid (2008). *Administratieve lastenmeting: aanvulling van het Vlaamse meetinstrument*. Opgevraagd mei 15, 2009 van kuleuven: <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/onderzoek/B200706.htm#VI>

Jacobs and Associates (2004). Regulatory management and administratieve simplification in Belgium and Flanders, Washington : 29-30. Opgevraagd op oktober 24, 2008 van <http://www.regulatoryreform.com/pdfs/regmanadminsimplbelgflan.pdf>

Kelly, J. T. (2002). Cost information and government decision making. [electronic version]. Opgevraagd op oktober 24, 2008 van <http://home.xnet.com/~jkelly/Publications/Costing.fldr/Costing.html>

Kenniscel Wetsmatiging (2003). *Kenmerken van goede regelgeving*. Opgevraagd maart 12, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/downloads/brochure%20Kenmerken%20van%20goede%20regelgeving.pdf>

Kenniscel wetsmatiging (2004). Meetinstrument Administratieve Lasten project "Retributiebesluit". Opgevraagd oktober 24, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/2005.06_Retributiebesluit.pdf

Kenniscel wetsmatiging (2003). Meetmethode administratieve lasten. [elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://onderwijs.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/EindrapportALKenniscel2003.pdf>

Kenniscel wetsmatiging (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten*. Opgevraagd oktober 2, 2008 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

Marneffe, W. (2006). *Economische analyse van het effect van de compensatieregeling op administratieve lasten*. Unpublished manuscript. U Hasselt, Belgium.

Marneffe, W. & Vereeck, L. (2008). De kosten van wetgeving: een taxonomie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2008/1, p. 2-13. Die keure.

Ministerie van binnelandse zaken en koninkrijksrelaties (n.d.). Interbestuurlijke lasten. Opgevraagd april 4, 2009 van

<http://www.interbestuurlijkelasten.nl/programma>

Moesen, W. (2008). Efficiënte overheid. *Vokastudie 08. Over deugdelijk en ander bestuur, 60-61*. Lier: Antilope.

Mulder, E.J. & Ducastel, N. (2007). Dienstenrichtlijn van de Europese commissie verandert het e-overheislandschap [electronic version]. Opgevraagd op oktober 24, 2008 van

<http://www.hec.nl/getfile.php?f=79>

Muyters, P. (2008). Efficiënte overheid. *Vokastudie 08. Voorwoord, 2-3*. Lier: Antilope.

NIVRA mkb (2007). Administratieve lasten meer of minder. Opgevraagd april 1, 2009 van

http://www.nivra.nl/Sites/Files/0000023316_MKB_administratieve_lasten.pdf

OESO Nederlandse vertegenwoordiging (n.d.) Cutting red tape: Nederland loopt vooraan bij vermindering administratieve lasten voor bedrijven. Opgevraagd maart 24, 2009 van

http://www.mfa.nl/pvoeso/algemeen/nieuws/cutting_red_tape_0

Oostenrijks federaal ministerie van financiën (n.d.). Reducing administrative burdens for business.

Opgevraagd maart 24, 2009 van

http://www.verwaltungskostensenken.at/English/InternationalInitiatives/_start.htm

Persdienst eerste minister (2004). Nederland en België, administratieve lastenvermindering.

[elektronische versie]. Opgevraagd maart 24, 2009 van

<http://www.presscenter.org/repository/news/104/nl/104398-nl.pdf>

Standard Cost Model network (n.d.). Involved countries. Opgevraagd april 24, 2009 van

<http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=1&article=130>

SBBaccoutants (2008). Mestbank start controle derogatiebedrijven. Opgevraagd april 5, 2009 van

<https://www.sbb.be/Nederlands/Doelgroepen/Landtuinbouw/Nieuwslandbouweerdereberichten/tabid/1690/articleType/ArticleView/articleId/719/Mestbank-start-controle-derogatiebedrijven.aspx>

Steurs, G. (2007). *Reguleringskosten meten, reflectie over administratieve lasten in een breder perspectief*. Opgevraagd 28 november, 2008 van Idea consult:

<http://www.vvbb.be/studiedag/presentatie/20070607%20-%20Ochelen.pdf>

Stroobants, E. & Victor, L. (2000). *Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie*. Opgevraagd juni 20, 2008 van

http://www2.vlaanderen.be/bbb/documenten/algemeen/rapport_bc-synthese.pdf

Test aankoop (2005). *Fondsen en sicavs*. Opgevraagd oktober 15, 2008 van
<http://www.budget-net.com/map/show/21646/src/370570.htm>

Universiteit van Leiden (n.d.). Supply side politiek. Opgevraagd april 15, 2009 van
http://images.google.be/imgres?imgurl=http://www.let.leidenuniv.nl/history/RES/Eco/hoofdstuk08/w8laf.gif&imgrefurl=http://www.let.leidenuniv.nl/history/RES/Eco/hoofdstuk08/evhw08.html&usq=__VE2x80jXFJeOHngmnvVUAYQQaw=&h=357&w=405&sz=7&hl=nl&start=21&um=1&tbnid=BjRVzF42tXC5vM:&tbnh=109&tbnw=124&prev=/images%3Fq%3Dinvloed%2Bbelastingen%2Bop%2Bbbp%26ndsp%3D20%26hl%3Dnl%26rlz%3D1T4GZEZ_nlBE318BE318%26sa%3DN%26start%3D20%26um%3D1

Vallet, N. (2007). Nieuw publiek management: de grenzen van de mythe (V/h) erkend. Opgevraagd november 8, 2008 van UAMS:
<http://www.uams.be/uploads/documentenbank/c95537b4f120cb60b6e53951eede6082.pdf>

Van Cauwenberghe, A. (2008). *Instrumenten van reguleringsmanagement en wetgevingskwaliteit*. Unpublished manuscript. Universiteit Hasselt.
<http://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/8712/1/04217932007632c.pdf>

Van Humbeeck, P. (2004). *Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid*. Opgevraagd maart 12, 2009 van
<http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/BetereVlaamseregelgeving2004.Pdf>.

Van Quickenborne, V. (2004). Leidraad voor de Kafka-test. Opgevraagd maart 24, 2009 van
<http://www.kafka.be/doc/1108488458-9866.pdf>

Vereeck, L. (2008). Commentaren bij Voka-studie 08. Opgevraagd april 15, 2009 van
<http://www.workforall.org/drupal/files/Commentaren-Prof%20Vereeck%20VOKA%20studie.pdf>

Vlaams coördinatiecentrum mestverwerking (n.d.). Mestdecreet. Opgevraagd april 5, 2009 van
http://www.vcm-mestverwerking.be/information/index_nl.phtml?informationtreeid=26

Vlaamse overheid (n.d.). 13 homogene beleidsdomeinen. Opgevraagd april 1, 2009 van
http://www2.vlaanderen.be/bbb/nieuwe_structuur/13beleidsdomeinen.htm

Vlaamse overheid (n.d.). Beter bestuurlijk beleid, de sturing van agentschappen. Opgevraagd april 1, 2009 van
http://www2.vlaanderen.be/bbb/nieuwe_structuur/1_structuur/sturingagent.htm

Vlaamse overheid (n.d.). Beter bestuurlijk beleid, een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie. Opgevraagd april 1, 2009 van
http://www2.vlaanderen.be/bbb/documenten/algemeen/rapport_bc-synthese.pdf

Vlaamse overheid departement bestuurszaken (2008). Arbeidsvoorwaarden, beloning statutaire en contractuele personeelsleden. Geraadpleegd april 24, 2009 van http://www2.vlaanderen.be/arbeidsvoorwaarden/beloning_pers_comp_nettoon.htm

Vlaamse landmaatschappij (2008). Facturen van de drukkerij, interne documenten VLM.

Vlaamse landmaatschappij (2008). Handleiding tijdsregistratie cel gegevensbeheer, intern document.

Vlaamse landmaatschappij (n.d.). Vlaamse landmaatschappij investeren in open ruimte, homepage. Opgevraagd april 5, 2009 van <http://www.vlm.be/algemeen/overdevlm/Pages/default.aspx>

Vlaams ministerie voor financiën en begroting (n.d.). Het IVA centrale accounting. Opgevraagd oktober 2, 2008 van <http://fin.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=54>

Vlaamse Regering (2003). *Beslissing goedkeuring acht kenmerken goede regelgeving*. Opgevraagd maart 12, 2009 van http://www.wetsmatiging.be/downloads/besl_kenm%20goede%20regelgeving%20071103.pdf

Voka kenniscentrum (2008). Efficiënte overheid. *Onderzoek wereldbank. Vokastudie 08*. Lier: Antilope.

Wetboek.net (n.d.). Algemene wet bijzondere ziektekosten. Opgevraagd maart 22, 2009 van <http://wetboek.net/AWBZ/36.html>

Willaert, B. (2009). *Persoonlijke communicatie*, ambtenaar VLM, 1 april 2009.

Woldring, H.E.S. (1993). *Politieke filosofie: een systematische inleiding*. Utrecht, het spectrum.

Bijlagen

Bijlage 1: Werkblad normeringen

Bijlage 2: Standaardtarieven

Bijlage 3: Sectorconvenants

Bijlage 4: Personele functies

Bijlage 5: Organisatiestructuur Vlaamse administratie

Bijlage 6: Beschrijving werkprocessen

Bijlage 7: Tariefberekening

Bijlage 8: Bepaling overheadkosten

Bijlage 1: Werkblad normeringen

nr	omschrijving informatieverplichting			
	nr	omschrijving handeling		
1				
	1.1			
	Actor	interne uitvoering		uitbesteding
		tijd in minuten	uurtarief	externe kost
	actor 1			
	actor 2			
	actor 3			
	...			
	voorlopige norm			
	definitieve norm			

	1.2			
	Actor	interne uitvoering		uitbesteding
		tijd in minuten	uurtarief	externe kost
	actor 1			
	actor 2			
	actor 3			
	...			
	voorlopige norm			
	definitieve norm			

(Bron: Kenniscel wetsmatiging (2006). *Meten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten.*)

Bijlage 2: Standaardtarieven

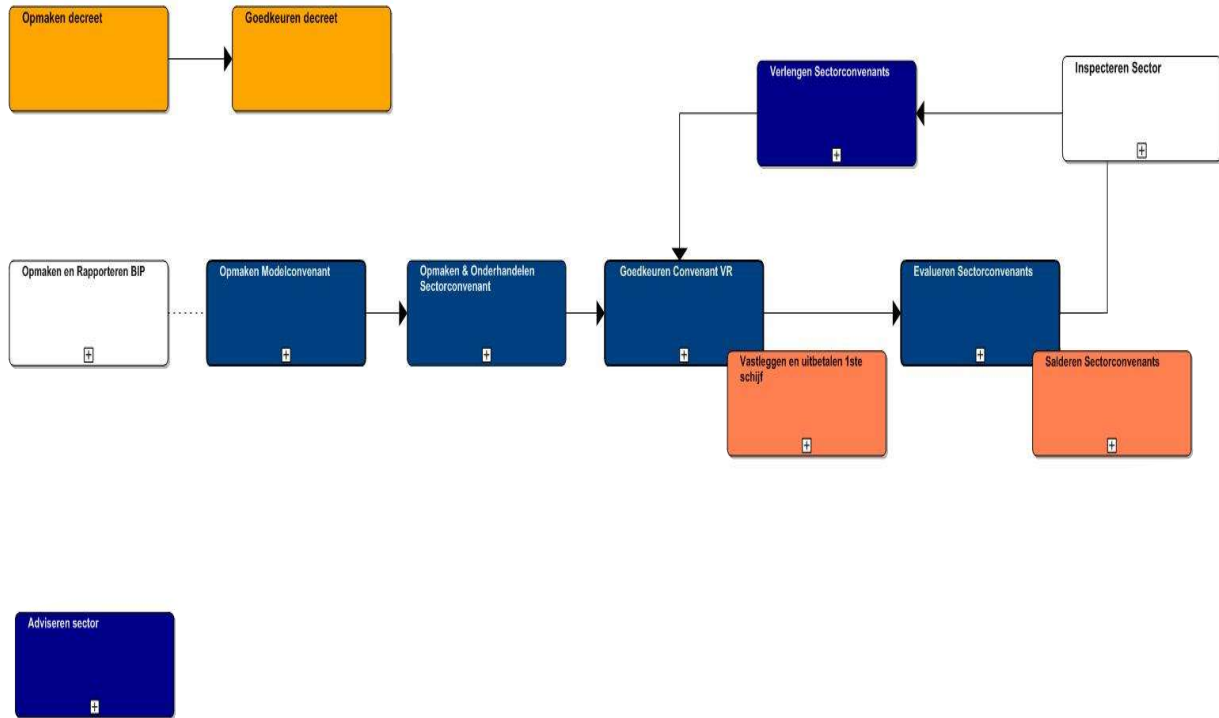
administratieve handeling	tijd in min.	out-of-pocketkosten in euro	commentaar
met verplaatsing			
verplaatsing naar gemeentehuis*	* incl. voorbereidings-, verplaatsings-, wacht- en bedieningstijd		
identiteitsbewijs	36	2euro verplaatsingskosten	elektronische identiteitskaart, reispas, rijbewijs (zowel voor aanvraag als voor uitreiking) .
aangifte	40		adreswijziging, geboorte, huwelijk, overlijden ...
aanvraag	37		een leukaart, pensioen, bodemattest, milieuvergunning, beroepskaart voor vreemdelingen, wegwerkzaamheden ...
attest of getuigschrift	37		bewijs van goed zedelijk gedrag, attest van militie, getuigschrift van domicilie, getuigschrift van nationaliteit, getuigschrift van leven, uittreksel bevolkingsregister, uittreksel burgerlijke stand ...
andere	35		
verplaatsing naar postkantoor aangetekende zending - door burger*	30		
verplaatsing naar postkantoor aangetekende zending - door onderneming*	32		incl. inschrijven in logboek
verplaatsing naar postkantoor aankoop postzegels, fiscale zegels ... *	26		
verplaatsingskosten per km		0,284 euro/km	op basis van kilometervergoeding voor ambtenaren die voor hun dienstreizen gebruikmaken van een eigen wagen
Gemiddelde parkeerkosten		0,16 euro	
verstedelijk gebied 15'		0,55 euro	
secundair gebied 15'		0,05 euro	
landelijk gebied 15'		gratis	
zonder verplaatsing			
printen of kopiëren document	2	/	individueel document
handtekenen document	2	/	
posten document	10	/	individueel document
faxen document	5	/	
e-mailen document	2	/	
uitvoeren betalingsopdracht (elektronisch)	3	/	individuele betaling
uitvoeren betalingsopdracht (niet-elektronisch)	10	/	individuele betaling
archiveren papieren document	4	/	individueel document
archiveren elektronisch document	1	/	individueel document

- bronnen:
- * enquête in opdracht van DAV bij 934 mensen die het gemeentehuis verlaten, uitgevoerd door Dimarso in mei 2005;
 - * grootschalig onderzoek, uitgevoerd door Test-Aankoop bij 434 postkantoren (2002);
 - * geregistreerde tijden eerdere administratieve lastenmetingen.

(Bron: Kenniscel wetsmatiging (2006). *Metten om te weten, leidraad voor het meten van administratieve lasten.*)

Bijlage 3: Sectorcovenants

Proces Sectorcovenants



Datum wijziging: 14/11/2008 2:38:43
Gewijzigd door: Administrator

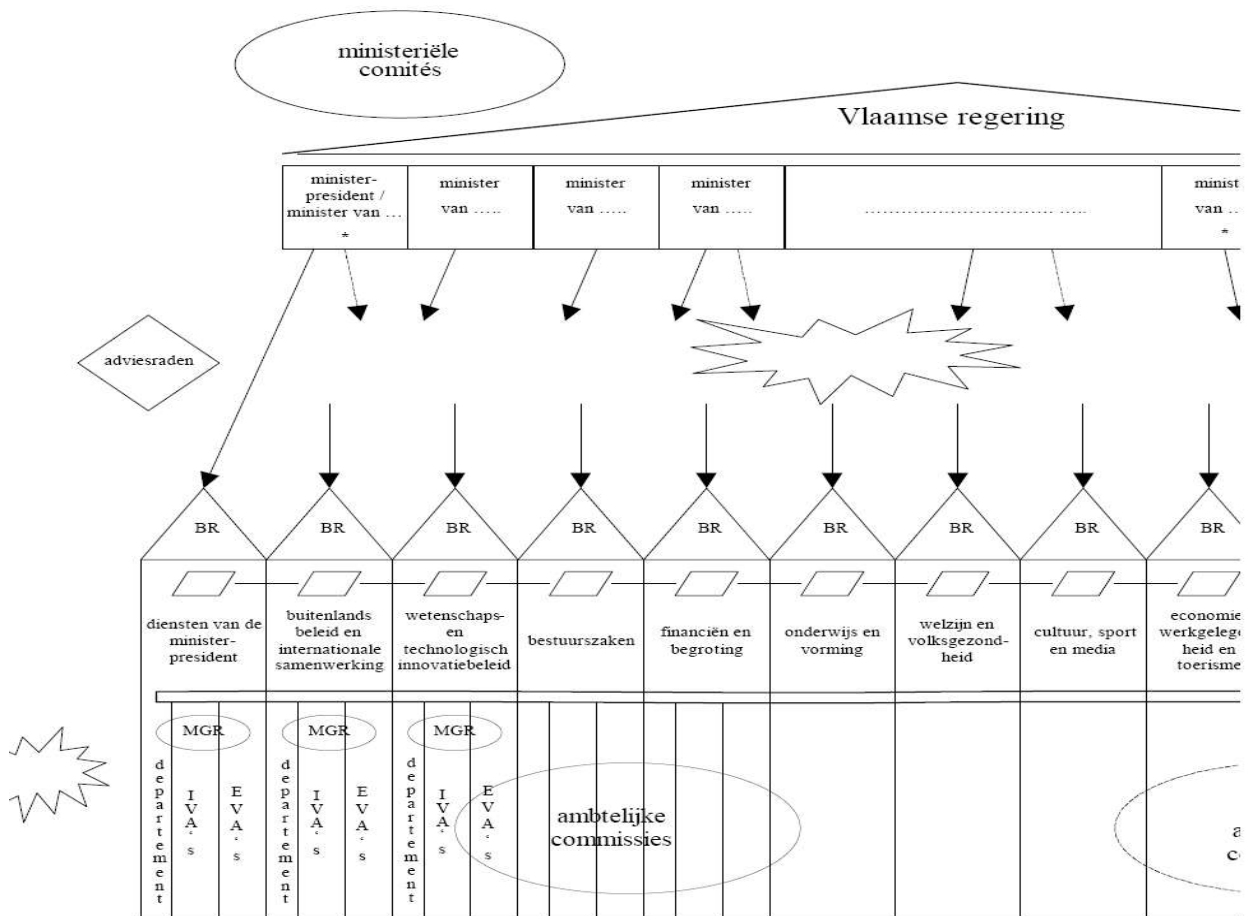
(Bron: Dienst wetsmatiging (2009). Dienst wetsmatiging zoekt pilotproject voor beheerskosten van regelgeving. Opgevraagd maart 24, 2009 van <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=508>)

Bijlage 4: Personele functies

	<i>Beleid</i>	<i>Beheer</i>
<i>Instrom</i>		
werving en selectie	opstellen uitgangspunten en spelregels	begeleiden
introductie	idem	verzorgen
stages	idem	begeleiden/intermediair naar onderwijsinstellingen
uitzendkrachten	idem	inlenen
<i>Doorstream</i>		
loopbaanontwikkeling	opstellen loopbaanbeleid	begeleiden uitvoering
management development	plannen opstellen e. d.	idem
beoordelingsgesprekken	opstellen uitgangspunten en spelregels	begeleiden uitv. en bewaken voortgang
functioneringsgesprekken	idem	idem
opleiding, vorming en training	opstellen opleidingsplannen	beoordelen opleidingsvragen
herplaatsing/demotie	opstellen uitgangspunten en spelregels	begeleiden uitvoering
<i>Uitstroom</i>		
arbeidsbemiddeling	opstellen uitgangspunten en spelregels	begeleiden uitvoering
outplacement	idem	idem
exit-interviews	idem	begeleiden en bewaken uitvoering
<i>Beleuning</i>		
arbeidsvoorwaarden	ontwerpen	toepassen
arbeidsvoorwaardenoverleg	voeren	
functiewaardering	opstellen uitgangspunten en regels	toepassen
div. regelingen (1%-regeling kinderopvang, e.d.)	opstellen	toepassen
<i>Inrichting taken en functies</i>		
taakstructurering	ontwikkelen criteria	toepassen
functiebeschrijvingen	idem	opstellen
functieprofielen	idem	opstellen
Arbo-wet	opstellen uitgangspunten en regels	uitvoeren
kwaliteit van het werk	opstellen kwaliteitscriteria	bewaken kwaliteitscriteria
organisatie	ontwikkelen	beheren (bijv. periodiek vervaardigen van organisatieschema's)
<i>Personeelsadm./formatiebeheer</i>		
salarisadministratie		voeren
personeelsinformatiesysteem		bijhouden
personeelsplanning		bijhouden
div. personeelsadministraties (ziekteverzuim, verlof, pensioen, wachtgeld, e.d.)		voeren
<i>Communicatie</i>		
interne communicatie en voorlichting (nieuwsbrieven e. d.)	uitvoeren	individuele voorlichting
overleg met OR/ODC	voeren	
overleg met vakorganisaties	idem	
werk- en afdelingsoverleg	opstellen uitgangspunten en spelregels	
personeelszorg	idem	individuele personeelszorg
sociaal jaarverslag	opstellen	
Arbo-jaarverslag	idem	

(Bron: Baerends, J. (1999). De problematiek van de achterblijvende overhead bij
verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Opgevraagd van
<http://www.bng.nl/bng/pdf/9903-baerends.pdf>)

Bijlage 5: Organisatiestructuur Vlaamse administratie



verklaring van de gedrukte tekens

-  bevoegdheidslijn
-  permanent overlegorgaan
-  tijdelijk overlegorgaan
-  beleidsraad
-  managementgroep
-  coördinerende / integrerende functie
-  organisatiegerichte sturing en controle (generiek voor alle beleidsdomeinen)
-  culturele coördinatie
-  informatiesysteem

(Bron: Stroobants, E. & Victor, L. (2000). *Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie*. Opgevraagd juni 20, 2008 van http://www2.vlaanderen.be/bbb/documenten/algemeen/rapport_bc-synthese.pdf)

Bijlage 6: Beschrijving werkprocessen

WERKGROEP AANGIFTE	
Taakomschrijving	
- Voorbereiding en aanwezig zijn op de werkgroep <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nalezen ontwerpdocumenten ➤ Opmaak nota's 	lpeb mdvle mdvle

AANGIFTEN LANDBOUWERS KORT REGISTREREN	
Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ontvangstdatum inputten in de databank ➤ Ontvangstlijst opmaken ➤ Ontvangstlijst afchecken ➤ Handtekening checken ➤ Opmaak brief ontbrekende handtekening ➤ Opmaak tijdelijk klassement in wachtkast ➤ Brieven bevestigen ontvangstlijst 	Bwib/smhe Bwib Bwib Bwib/smhe Bwib Mdvle Mdvle

ADMINISTRATIEF CONTROLEREN AANGIFTEN LANDBOUWERS	
Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Controle aangifte ➤ Controle bijlagen ➤ Opmaak brief ontbrekende gegevens ➤ Verzenden brief ontbrekende gegevens ➤ Checken en doorgeven wijzigingen identificatie ➤ Telefonische opvragingen ➤ Klassement opgevraagde gegevens ➤ Ontvangstlijsten binnengekomen aangiftes checken 	Bwib/smhe Bwib/smhe Bwib Bwib Mdvle/smhe Mdvle/smhe lpeb Smhe

AFWERKEN GECONTROLEERDE EN AANGESCHREVEN AANGIFTEN LANDBOUWERS	
Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nagaan of ontbrekende gegevens zijn toegekomen ➤ Aangifte controleren op basis van bijkomende gegevens ➤ Opmaak brief ontbrekende gegevens ➤ Verzenden brief ontbrekende gegevens ➤ Opmaak tijdelijk klassement ➤ Herinneringen afdrukken en verzenden <p>- Opmaak brief ontbrekende handtekening</p>	Bwib/smhe Bwib/smhe Bwib/smhe Bwib/smhe Mdvle Mdvle Smhe

BEHANDELEN OVERIGE AANGIFTEN

Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Herzenden aangifte ➤ Controle aangifte ➤ Korte registratie ➤ Input aangifte ➤ Briefwisseling ➤ Klasseren van overige aangiftes (GGOB, verzpt,...) 	Bwib/smhe Bwib/smhe Bwib/smhe Bwib/smhe smhe Smhe/lpeb

BEHANDELEN VERKLARINGEN EIGEN GEBRUIK

Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 	

BEHANDELEN VMM-AANGIFTEN LANDBOUWERS

Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Korte registratie ➤ Koppelen VMM en VLM-aangifte ➤ Afprinten registratielijst ➤ Wegbrengen aangifte ➤ Klasseren op nummer ➤ Herzenden VMM-aangiften ➤ Beslagnummer checken 	Bwib Bwib Bwib Bwib Mdvle Mdvle Lpeb

KLASSEMENT VERZORGEN

Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opmaak definitief klassement ➤ Controle klassement ➤ Klasseren van bijkomende documenten(vb herinneringen, opslagbrieven, sanitelbrieven...) 	Bwib/smhe Bwib/smhe Mdvle/smhe/lpeb

VERBETEREN KWALITEIT AANGIFTEGEGEVENS

Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opmaak controlelijsten ➤ Nazicht controlelijsten ➤ Input verbeterde gegevens ➤ Rectificaties nav handhaving, dossierbehandeling,... 	Bwib Bwib/smhe Mdvle/smhe Smhe

VOLLEDIG INPUTTEN AANGIFTE LANDBOUWERS

Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Volledige input aangifte ➤ Input opslag 1/1/07 (niet volledig afgewerkt in 2007) ➤ Sanitel gegevens checken ➤ Input laageiwitattesten 	Bwib/smhe Mdvle Mdvle/lpeb Smhe/lpeb

VRAGEN BEANTWOORDEN INZAKE AANGIFTE

Taakomschrijving	Auteur
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Schriftelijk antwoorden op algemene vragen ➤ Schriftelijk antwoorden op dossierspecifieke vragen ➤ Mondeling antwoorden op algemene vragen ➤ Mondeling antwoorden op dossierspecifieke vragen ➤ Bezoekers ontvangen en vragen beantwoorden ➤ Bezoekers ontvangen en helpen bij indienen documenten ➤ Naverzending van aangifte en dierregisters 	Bwib/smhe Bwib/smhe Bwib/smhe Bwib/smhe Mdvle/smhe Mdvle/smhe Smhe

(Bron: Vlaamse landmaatschappij (2008). Handleiding tijdsregistratie cel gegevensbeheer, intern document.)

Bijlage 7: Tariefberekening

Lonen in de Vlaamse overheid:

-Loonschalen: http://www2.vlaanderen.be/arbeidsvoorwaarden/beloning_pers_salarisschalen.htm

-Berekend aan anciënniteit 12: <http://www2.vlaanderen.be/snelinfo/snelinfo2007/0718.htm>

-Vakantiegeld/eindejaarstoelage:

http://www2.vlaanderen.be/arbeidsvoorwaarden/beloning_pers_toelagen_vergoedingen.htm

-Werkgeversbijdrage tarief (leidraad meten om te weten):

http://www.wetsmatiging.be/downloads/Handleiding_Metenomteweten_herwerkteversie_jan2006.pdf

Berekening ambtelijk niveau A

Gemiddelde loonschalena111 en a121

= 32 030 €

na indexering(1.4859)

= 47 593,377 €

+Vakantie geld (92% maandloon)+ eindejaarstoelage (54%/73,5%) 60% maandloon

Bruto loon =54097 797 €

+Werkgeversbijdrage (32.44%)

=71 647,12235 €

VTE= 200 dagen =1600 uren

per uur 44,78 €

+ - 45 € per uur

Berekening ambtelijk niveau B

Gem. loonschalen B111 B121

= 20 735 €

na indexering(1.4859)

= 30 810 €

Vakantie geld (92% maandloon)+ eindejaarstoelage (54%/73,5%) 60% maandloon

Bruto loon =34 866,65 €

+Werkgeversbijdrage (32.44%)

=46 177,39 €

per uur 29 €

Berekening ambtelijk niveau C

Gem. loonschalen c111 c121

= 17 800 €

na indexering(1.4859)

= 26 449,2 €

Vakantie geld (92% maandloon)+ eindejaarstoelage (54%/73,5%) 60% maandloon

Bruto loon =29 799,252 €

Werkgeversbijdrage (32.44%)

=39 466,12935 €

per uur 25 €

Berekening ambtelijk niveau D

Gem. loonschalen d111 d121 d131

= 15 735 €

na indexering(1.4859)

= 23 380 €

Vakantie geld (92% maandloon)+ eindejaarstoelage (54%,6/73,5%) 60% maandloon

Bruto loon =26 341 €

Werkgeversbijdrage (32.44%)

= 34 886 €

per uur 22

Berekening ambtelijk niveau N

Brutoloon in 2007 (<http://www2.vlaanderen.be/snelinfo/snelinfo2007/0718.htm>)

= 91 500 €

+ Elk jaar mandaat toelage gemiddeld 11 400 euro

= 102 800 €

Werkgeversbijdrage (32.44%)

= 136 148 €

per uur 85 €

Er werd geen rekening gehouden met de prestatieverloning die schommelt normalerwijze tussen 0 en 20 % van het bruto loon.

Bijlage 8: Bepaling overheadkosten

1. Inleiding

De VLM stelt zijn expertise steeds meer ter beschikking van externe klanten in binnen- en buitenland. Hierbij worden steeds contracten opgesteld waarbij onder andere de kostprijs van het contract wordt vastgelegd. Deze kostprijs is ofwel één vaste forfaitaire vergoeding voor het globale contract, ofwel bestaat ze uit een aantal kostenelementen zoals de personeelskost, de kost voor concreet gedefinieerde taken en een overheadkost. De personeelskost wordt berekend op basis van de werkelijke kosten van de persoon/personen die het contract uitvoeren of op basis van kostprijs bij werving in het gevraagde niveau. De kostprijs voor concreet gedefinieerde taken wordt nauwkeurig bepaald of geraamd. Voor de overheadkosten is het wenselijk dat er jaarlijks een standaard getal wordt gehanteerd dat gebaseerd is en kan verantwoord worden door reële historische gegevens. Deze standaard kan dan gehanteerd worden voor alle nieuwe contracten

die worden afgesloten in de periode dat het tarief van de overhead van toepassing is.

Voor 2005 werd er een overheadkost van € 9.050 per vte/jaar of € 45,28 per vte/dag berekend. Voor 2006 werd er een overheadkost van € 9.180 per vte/jaar of € 45,90 per vte/dag berekend. Voor 2007 werd er een overheadkost € 9.040 per vte/jaar of € 45,20 per vte/dag berekend. Voor 2008 bedroeg de overheadkost € 9.350 per vte/jaar of € 46,80 per vte/dag

2. Principes/methodologie

- De standaard voor de overheadkost wordt jaarlijks opgemaakt na goedkeuring van de jaarrekening en de uitvoering van de begroting (rond 15 maart) en is vanaf dan een jaar geldig, dus tot de berekening van een nieuwe standaard;
- De standaard voor de overheadkost is geldig voor de volledige duurtijd van het contract;
- In het contract dient vermeld te worden dat de standaard van de overheadkost niet dient bewezen te worden op voorlegging van facturen;
- De standaard voor de overheadkost bestaat uit een totaal bedrag, alle overheadkosten inclusief, berekend per vte op jaarbasis of per vte per dag, maar het totaal van de overheadkost kan ook onderverdeeld worden in een zevental kostensoorten (zie tabel onder punt 3) zodat een aangepaste overheadkost kan berekend worden indien niet alle kostensoorten dienen opgenomen te worden in het contract of indien een bepaalde kostensoort sterk afwijkt van wat wordt beschouwd als een normaal verbruik;
- Een verdere onderverdeling binnen deze zeven kostensoorten is niet toegestaan;
- De berekening gebeurt op basis van de gegevens van de drie laatste jaren (om piekuitgaven in + en - af te vlakken). Hierbij worden enkel de kosten genomen van alle entiteiten van de VLM waarbij zowel personeelskosten als bureaustkosten worden aangerekend. Voor de periode 2006 t.e.m. 2008 zijn dat de entiteiten VLM, zonder MB en zonder OC, VLM afdeling MB, VLM afdeling OC-GIS-Vlaanderen, VLM project GRB en VLM project KLIP. De afsplitsing van het AGIV per 1april 2006 kan een klein effect hebben op de cijfers;
- Voor de bepaling van het aantal vte's, wordt het getal genomen uit de sociale balans van de jaarrekening;
- Een werkjaar wordt geschat op 200 werkdagen. Dit zijn gemiddeld 16,67 werkdagen per maand;

- De onderverdeling in kostensoorten is hoofdzakelijk gebaseerd op basis van de ESR - codes 11.40 t.e.m. 12.11.4 en kostenrekeningen 610000 t.e.m. 629999;
- Bij de ESR - code 12.11.1 wordt abstractie gemaakt van de rekening 616000 "onderhoud en grote herstellingskosten gebouwen ", bij de ESR - code 12.11.2 wordt de kleine kost van de ESR - code 12.11.4 toegevoegd en worden de uitgaven voor vorming apart vermeld;
- De standaard van de overheadkost wordt afgerond op 10 euro voor de vte/jaar en op 0,1 euro voor de vte/dag en dit na de optelling van de kostensoorten die in rekening worden gebracht;
- De standaard van de overheadkost wordt jaarlijks goedgekeurd door de directieraad.

3. Berekening van de overhead voor 2009.

omschrijving	begrotingsjaar 2008		begrotingsjaar 2007		begrotingsjaar 2006	
	aantal vte's :	629,00 per vte/jaar	aantal vte's :	602,70 per vte/jaar	aantal vte's :	614,00 per vte/jaar
lonen in natura	698.404,82	1.110,33	545.079,87	904,40	414.155,18	674,52
huisvestingskosten	700.145,03	1.113,11	509.070,56	844,65	628.364,18	1.023,39
kantoorkosten	4.654.757,17	7.400,25	3.694.713,90	6.130,27	3.246.228,11	5.287,02
vormingsactiviteiten	276.815,62	440,09	203.504,54	337,65	161.474,91	262,99
reis- verblijfs en verplaatsingskosten	415.730,95	660,94	446.500,50	740,83	319.513,21	520,38
forfait meubilair		225,00		225,00		225,00
forfait informaticamateriaal		700,00		700,00		700,00
	6.745.853,59	11.649,72	5.398.869,37	9.882,80	4.770.660,59	8.693,30

omschrijving	gemiddeld 2008-2006		
	totaal	per vte/jaar	per vte/dag
lonen in natura	552.546,62	896,42	4,48
huisvestingskosten	612.526,59	993,72	4,97
kantoorkosten	3.865.233,06	6.272,51	27,31
Vormingsactiviteiten	213.931,69	346,91	1,73
reis- verblijfs en verplaatsingskosten	393.914,89	640,72	3,20
forfait meubilair		225,00	1,13
forfait informaticamateriaal		700,00	3,50
	5.638.152,85	10.075,27	50,38

Volgens de berekeningen bedraagt de algemene standaard van de overhead 10.075,00 euro per vte/jaar en 50,40 euro per vte/dag. In vergelijking met de standaard voor 2008 is dit een stijging met 7,69%.

(Bron: Vlaamse landmaatschappij (2008). Nota aan de directie nr.4, bepaling overheadkosten 2008.)