

ONDERZOEK UITVOERINGSKOSTEN
GEDRAGSREGELS VERBOD OP
KRUISSUBSIDIËRING EN
BEVOORDELINGSVERBOD

AUTEUR(S) : Aad Wessel
ORGANISATIE : Atos Consulting
DOCUMENTDATUM : 20 juli 2005
AANTAL PAGINA'S : 34

Inhoud

1	Samenvatting.....	3
2	Inleiding.....	6
3	Opzet van het onderzoek.....	8
3.1	Afbakening onderzoek	8
3.2	De aanpak	8
3.3	De uitvoeringskosten nader beschouwd	9
3.4	De enquête	12
3.5	De G4	12
4	De uitkomsten van het onderzoek	14
4.1	Gemeenten	14
4.2	Provincies	24
4.3	Waterschappen.....	26
4.4	Onderwijs	28
4.5	Grote Technologische Instituten (GTI's)	28
4.6	Zelfstandige bestuursorganen	29
4.7	Ziekenhuizen	29
4.8	Sociale werkplaatsen	29
4.9	GGD	29
5	Conclusies	31
5.1	Gemeenten	31
5.2	Provincies	31
5.3	Waterschappen.....	31
5.4	Onderwijsinstellingen.....	31
5.5	Grote Technologische Instituten (GTI's)	32
5.6	Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).....	32
5.7	Sociale Werkplaatsen.....	32
5.8	GGD	32
Bijlage 1		33
Bijlage 2		34

1 Samenvatting

De opdracht

In opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Atos Consulting onderzoek gedaan naar een indicatie van de kosten als gevolg van de invoering van de gedragsregels Verbod op kruissubsidiëring en het verbod op bevoordeling en het toezichtmodel. Beide gedragsregels wenst het kabinet op te nemen in de Mededingingswet met het oog op het voorkomen van oneerlijke concurrentie door overheden en ondernemingen die van overheidswege beschikken over een bijzondere positie.

De uitvoering van het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van de diverse bij het onderwerp betrokken partijen waren vertegenwoordigd (o.a. VNG, IPO, UvW, MKB-NL, VNO-NCW). De begeleidingscommissie heeft ingestemd met de aanpak, uitvoering en uitkomsten van het onderzoek. De aanpak is tevens afgestemd met een medewerker van de Raad voor de Financiële verhoudingen.

De aanleiding voor het onderzoek

Een belangrijke reden voor het onderzoek is de Financiële Verhoudingswet die van toepassing is bij de invoering van de gedragsregel op basis waarvan de uitvoeringskosten voor gemeenten en provincies gecompenseerd dienen te worden.

Inhoud van de gedragsregels

Atos Consulting heeft zich in het onderzoek gericht op de uitvoeringskosten van de volgende gedragsregels voor overheidsorganisaties:

- Geen kruissubsidiëring van economische activiteiten uit (semi-) publieke middelen. 'Geen kruissubsidiëring' is geoperationaliseerd als 'de prijs groter of gelijk is aan de integrale kostprijs'¹;
- Geen bevoordeling van eigen overheidsbedrijven (dat wil zeggen ondernemingen waarin een overheid overwegende zeggenschap heeft).

Op bovenstaande regels kan een uitzondering worden gemaakt als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van een publiek belang.

Voor private ondernemingen die door de overheid een bevoorrechte positie hebben verkregen:

- Geen kruissubsidiëring uit (semi-)publieke middelen die verkregen zijn vanuit de activiteiten waarvoor de onderneming een bevoorrechte positie heeft verkregen.

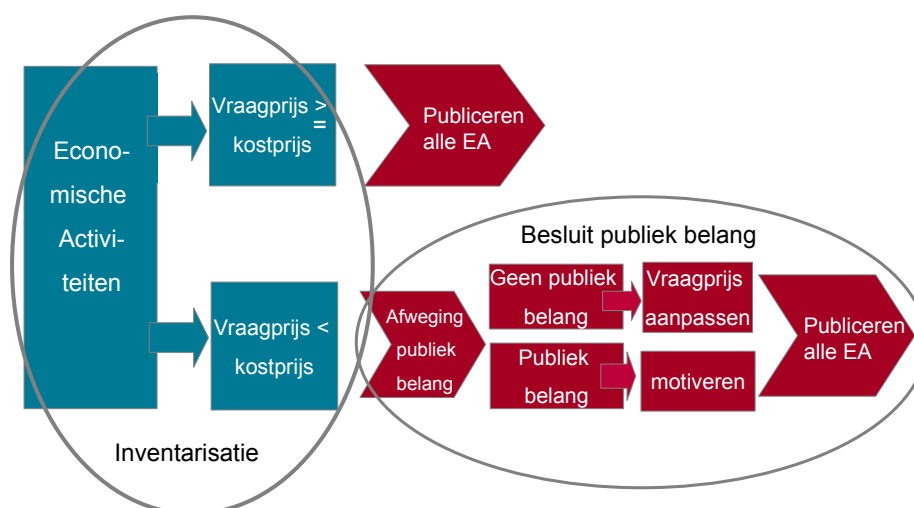
Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een gedifferentieerde aanpak, waarbij per doelgroep een aanpak op maat is ontwikkeld afhankelijk van de omvang van de doelgroep en de omvang van de markt en overheid problematiek. Een belangrijk element in het onderzoek voor het verkrijgen van een goede onderbouwing van de omvang van de uitvoeringskosten was een bij gemeenten, provincies en waterschappen uitgezette vragenlijst. Ook is gebruik gemaakt van een eerder uitgevoerd onderzoek van Atos Consulting².

¹ In het onderzoek is aangenomen dat een voorcalculatorische kostprijs volstaat onder een bepaald grensbedrag aan inkomsten. Een grensbedrag van € 50.000,-- lijkt daarbij goed werkbaar.

² Betreft de onderzoeken naar Marktactiviteiten van gemeenten, provincies en waterschappen (2002); Aantal en omvang overheidsbedrijven (2002); Risico's op kruissubsidiëring en functievermenging (2003) en het Onderzoek uitvoeringskosten (case studies, 2005).

Voor de bepaling van de uitvoeringskosten is onderscheid gemaakt in een zevental activiteiten of stappen die voor overheidsorganisaties noodzakelijk zijn om te (kunnen) voldoen aan de gedragsregels. Het gaat daarbij zowel om eenmalige als om structurele activiteiten. Bij de eenmalige activiteiten gaat het vooral om het verkrijgen van inzicht in de economische activiteiten die worden uitgevoerd en het verrichten van aanpassingen in de administratie. De structurele activiteiten zijn het opnemen van een paragraaf Markt en Overheid in de begroting en jaarrekening, het melden van nieuwe economische activiteiten en het verlenen van medewerking aan een onderzoek door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA). Per activiteit is vervolgens onderzocht wat daarvan de indicatieve uitvoeringskosten zullen zijn als de gedragsregel wordt ingevoerd. Binnen de groep gemeenten is een onderscheid aangebracht in de grootte van de gemeente. De uitkomsten van het onderzoek bij de diverse gemeenten zijn geëxtrapoleerd naar de totale omvang van de verschillende groepen. In de onderstaande figuur zijn de activiteiten weergegeven. Uit de figuur blijkt onder andere, dat er een verschil is in het aantal noodzakelijke activiteiten (of te doorlopen stappen) per economische activiteit. Voor een economische activiteit waarbij uit de inventarisatie blijkt dat de vraagprijs gelijk of hoger is dan de integrale kostprijs, is de benodigde tijd anders dan bij een activiteit waarbij een afweging publiek belang mogelijk aan de orde is. Daarbij is onderscheid te maken in economische activiteiten waarbij de vraagprijs moet worden aangepast en activiteiten waarbij daadwerkelijk sprake is van publiek belang.



De uitkomsten van het onderzoek

Uit het onderzoek is gebleken, dat er bij veel overheidsorganisaties in meer of mindere mate aandacht is voor de economische activiteiten:

- 17% van de onderzochte gemeenten en 100% van de onderzochte provincies heeft op dit moment al een overzicht van de economische activiteiten;
- In de administratie is voor een deel van de economische activiteiten de wijze waarop geadmireerd wordt afdoende. Bij gemeenten is er voor 36% van de economische activiteiten een apart grootboeknummer en voor 36% deels, bij provincies en waterschappen ligt het percentage voor een apart grootboeknummer op 50%;
- Alle gemeenten belasten alle indirecte kosten door naar minimaal het productniveau³, ditzelfde geldt voor de waterschappen. Bij de provincies belast 50% alle indirecte kosten door.

³ Het niveau van een economische activiteit is niet altijd het productniveau, bijvoorbeeld bij de exploitatie van zonnepanelen. Dan is de activiteit onderdeel van een product (in dit geval een zwembad).

De totale omvang van de uitvoeringskosten zijn voor de verschillende doelgroepen weergegeven in de onderstaande tabel.

	Eenmalige lasten per doelgroep		Structurele lasten per doelgroep	
Gemeenten				
G4	€	361.500	€	57.600
> 100.000 inwoners	€	869.400	€	75.600
50.000 - 100.000 inwoners	€	613.600	€	124.800
20.000 - 50.000 inwoners	€	1.656.720	€	276.120
< 20.000 inwoners	€	1.228.500	€	234.000
Medewerking klachten			€	36.300
Totaal gemeenten	€	4.729.720	€	804.420
Provincies	€	306.000	€	42.000
Waterschappen	€	101.400	€	27.040
Totaal	€	5.137.120	€	873.460

Het verschil per groep gemeenten is verklaarbaar doordat het aantal economische activiteiten per gemeente toeneemt naarmate de gemeente groter is. Het gemiddelde bedrag aan eenmalige lasten voor een gemeente met minder dan 20.000 inwoners is circa € 5.500,-- en dat voor een gemeente met meer dan 100.000 inwoners circa € 40.000,--⁴.

Voor Zelfstandige Bestuursorganen en gemeenschappelijke regelingen en ondernemingen die vanuit overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Grote Technologische Instituten, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en sociale werkplaatsen) is gebleken, dat er of reeds bestaande regelgeving bestaat of dat het bestaande onderscheid in de administratie voldoende onderscheidend en transparant is dat er geen aanpassingen nodig zijn.

De structurele lasten voor gemeenten, provincies en waterschappen zijn relatief laag omdat uit het onderzoek is gebleken, dat het accent vooral ligt op het eenmalig doorvoeren van aanpassingen in de administratie. Een tweede belangrijke factor voor de omvang van de uitvoeringskosten is dat er al voor veel economische activiteiten een voldoende onderscheid in de administratie aanwezig is en er daarvoor derhalve geen additionele kosten zijn. Door de aanpassingen in het systeem is de benodigde informatie over de economische activiteiten binnen de reguliere planning en controlcyclus beschikbaar en zijn er geen additionele kosten.

⁴ De relatief hoge bedragen voor de gemeenten tot 50.000 inwoners worden veroorzaakt doordat circa 86% van de gemeenten minder dan 50.000 inwoners heeft.

2 Inleiding

In het onderzoek naar de uitvoeringskosten c.q. administratieve lasten van de aanpassing van de administratie als gevolg van de gedragsregel 'Verbod op kruissubsidiëring' heeft Atos Consulting bij overheidsorganisaties de administratieve vastlegging van de baten en lasten van economische activiteiten onderzocht. Het onderzoek (bedoeld als een quick scan) betrof 25 case-onderzoeken bij twee ZBO's, zeven gemeenten, twee provincies, een waterschap, een universiteit, een hoger beroepsonderwijsinstelling en een GTI (Groot Technologisch Instituut). Per case is onderzocht hoeveel de incidentele en structurele aanpassingskosten van de administratie bedragen om te voldoen aan de gedragsregel.

Teneinde te komen tot een landelijk beeld heeft Atos Consulting opdracht gekregen, in aansluiting op het hierboven genoemde onderzoek, tot een verbreding van het onderzoek om de uitvoeringskosten c.q. administratieve lasten van de gedragsregel indicatief te kunnen bepalen, daarbij is ook de gedragsregel verbod op bevoordeling betrokken⁵.

Eén van de achterliggende redenen voor het aanvullende onderzoek is de Financiële Verhoudingswet die van toepassing is bij invoering van de gedragsregel. Een relevant artikel uit deze wet is in onderstaande kader opgenomen.

Artikel 2 Financiële Verhoudingswet

1.

Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

2.

In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

3.

Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

Een andere reden is de verplichte beoordeling of de administratieve lasten proportioneel zijn.

De vraagstelling van het onderzoek was:

- Bepaal indicatief de totale additionele uitvoeringskosten c.q. administratieve lasten⁶ voor overheidsorganisaties per doelgroepcategorie⁷ als gevolg van de invoering van de gedragsregel 'verbod op kruissubsidiëring'.

In het rapport wordt niet ingegaan op de verschillende regelgeving op Europees en Nationaal niveau. Deze is als bekend verondersteld.

Bij de uitvoering van het onderzoek is uitgegaan van de volgende (selectie) van markt en overheid gedragsregels. Deze gedragsregels voor overheidsorganisaties zijn:

⁵ In het rapport worden verder gesproken van 'de gedragsregel'.

⁶ Gesproken wordt van uitvoeringskosten als het de overheid betreft en van administratieve lasten als het gaat om DAEB's en OUBR's.

⁷ Zie het volgende hoofdstuk.

- Geen kruissubsidiëring van economische activiteiten uit (semi-) publieke middelen. 'Geen kruissubsidiëring' is geoperationaliseerd als 'de prijs groter of gelijk is aan de integrale kostprijs';
- Geen bevoordeling van eigen overheidsbedrijven (dat wil zeggen ondernemingen waarin een overheid overwegende zeggenschap heeft).

Op bovenstaande regels kan een uitzondering worden gemaakt als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van een publiek belang, blijkend uit de aanwijzing van dat belang als DAEB.

Voor private ondernemingen die door de overheid een bevoorrechte positie hebben verkregen:

- Geen kruissubsidiëring uit (semi-)publieke middelen die verkregen zijn vanuit de activiteiten waarvoor de onderneming een bevoorrechte positie heeft verkregen.

3 Opzet van het onderzoek

3.1 Afbakening onderzoek

De gedragsregels zijn van toepassing op de volgende doelgroepen:

1. Overheidsorganisaties die economische activiteiten verrichten;
2. Private ondernemingen die DAEB⁸-activiteiten uitvoeren en gecompenseerd worden;
3. Private ondernemingen die OUBR⁹-activiteiten uitvoeren.

3.2 De aanpak

Voor de verschillende doelgroepen is een aanpak gekozen die naar verwachting de meest betrouwbare indicatieve omvang van de uitvoeringskosten zou opleveren. Bij gemeenten is daarbij een onderscheid gemaakt in de grootte qua inwonersaantallen. Daarbij is aangesloten bij de indeling van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO).

Betrokken doelgroepen		Aanpak
1	Grote gemeenten (G4)	Analyse jaarstukken; 4 interviews
2	Gemeenten inwoners > 100.000 exclusief G4	1 interview; enquête via internet (steekproef 25%: 5 organisaties)
3	Gemeenten, inwoners 50.000 – 100.000	1 interview; enquête via internet (steekproef 25%: 10 organisaties)
4	Gemeenten, inwoners 20.000 – 50.000	Enquête via internet (steekproef 10%: 17 organisaties)
5	Gemeenten, inwoners < 20.000	Enquête via internet (steekproef 10%: 25 organisaties)
6	Provincies	Enquête via internet (steekproef 10%: 2 organisaties)
7	Waterschappen	Enquête via internet (steekproef 10%: 2 organisaties); 1 aanvullend case onderzoek (totaal 2)
8	ZBO's	3 interviews
9	GTI's	Geen verder onderzoek
10	Universiteiten	Overleg OCW/LNV (aanvullend case-onderzoek universiteit)
11	HBO-instellingen	
10	ROC's	
11	Ziekenhuizen	2 case-onderzoeken
12	Sociale werkplaatsen	2 case-onderzoeken
13	GGD	1 case-onderzoek

Tabel 1, overzicht betrokken doelgroepen en aanpak

Voor de deelnemers aan de enquête is een a-selecte steekproef getrokken. De verschillende case-onderzoeken zijn geselecteerd op representativiteit.

⁸ DAEB-activiteiten betreffen hier louter de diensten of taken van algemeen economisch belang die worden opgedragen aan een private onderneming, dit kunnen zowel overheidsbedrijven als private ondernemingen zijn.

⁹ OUBR- activiteiten betreffen hier activiteiten van overheidsbedrijven of andere private ondernemingen die door middel van een uitsluitend of bijzonder recht (teneinde bijvoorbeeld te waarborgen dat bepaalde producten en diensten op de markt onder bepaalde voorwaarden beschikbaar zijn) zijn opgedragen.

Voor de verbreding van het onderzoek om een landelijke beeld te verkrijgen is een steekproef genomen van een zodanige omvang dat bij een voldoende respons extrapolatie naar het totaal voor alle gemeenten mogelijk is.

De omvang van de in het onderzoek betrokken organisaties is als volgt.

	Aantal	Interview/apart onderzoek	steekproef	Totaal %
G4	4	4		100%
Gemeenten met > 100.000 inwoners	21	1	5	28%
50-100.000 inwoners	40	2	10	30%
20.000-50.000 inwoners	177	1	17	10%
< 20.000 inwoners	225	1	25	12%
Provincies	12	2	2	30%
Waterschappen	27	2	2	15%

Tabel 2, steekproefomvang

3.3 De uitvoeringskosten nader beschouwd

3.3.1 Algemeen

Voor het bepalen van de uitvoeringskosten voor overheidsorganisaties is een uitsplitsing gemaakt van de verschillende activiteiten die een overheidsorganisatie zou moeten verrichten om te (kunnen) voldoen aan de gedragsregel. Het betreft de volgende activiteiten:

1. Uitvoeren inventarisatie. Deze activiteit is noodzakelijk als overheidsorganisaties op dit moment een onvoldoende duidelijk beeld hebben van de verschillende economische activiteiten die zij verrichten en al dan niet in combinatie daarmee inzicht in de kosten van die activiteiten;
2. Uitvoeren van aanpassingen binnen de overheidsorganisatie zodat het mogelijk is voor de economische activiteiten de kostprijs te bepalen en de werkelijke baten en lasten geregistreerd kunnen worden¹⁰;
3. Verzorgen van een besluit over het totaal van economische activiteiten en het motiveren van het al dan niet voortzetten van de economische activiteiten die vanuit een publiek belang onder de kostprijs worden aangeboden;
4. Het uitvoeren van een inventarisatie bij verbonden partijen¹¹ en gesubsidieerde instellingen¹². Voor wat betreft de verbonden partijen gaat het vooral om het verbod op bevoordeling. Bij gesubsidieerde instellingen kan sprake zijn van een combinatie van publieke taken en economische activiteiten. Een voorbeeld hiervan is een verzelfstandigde schouwburg die zalen verhuurd voor vergaderingen en congressen;
5. Het jaarlijks verzorgen van een paragraaf over kruissubsidiëring in de begroting en jaarrekening;

¹⁰ In de uitwerking is daarbij een onderverdeling in economische activiteiten opgenomen: economische activiteiten waarvoor een kostprijs op basis van voorcalculatie volstaat (zie paragraaf 3.3.2) en die waarvoor de werkelijke baten en lasten worden geregistreerd.

¹¹ Verbonden partijen voor zover sprake is van overheidsbedrijven.

¹² Gesubsidieerde instellingen die in belangrijke mate afhankelijk zijn van een subsidie van de overheid. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om culturele (een schouwburg) of maatschappelijke (wijkcentrum) instellingen. Als het gaat om verzelfstandigde gemeentelijke organisatie-onderdelen is de juridische status van belang en of een overheid financieel deelneemt of een bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft door middel van een of meerdere bestuurszetsels.

6. Het melden van nieuwe economische activiteiten (publicatieplicht)¹³;
7. Het verlenen van medewerking bij de afhandeling van eventuele klachten.

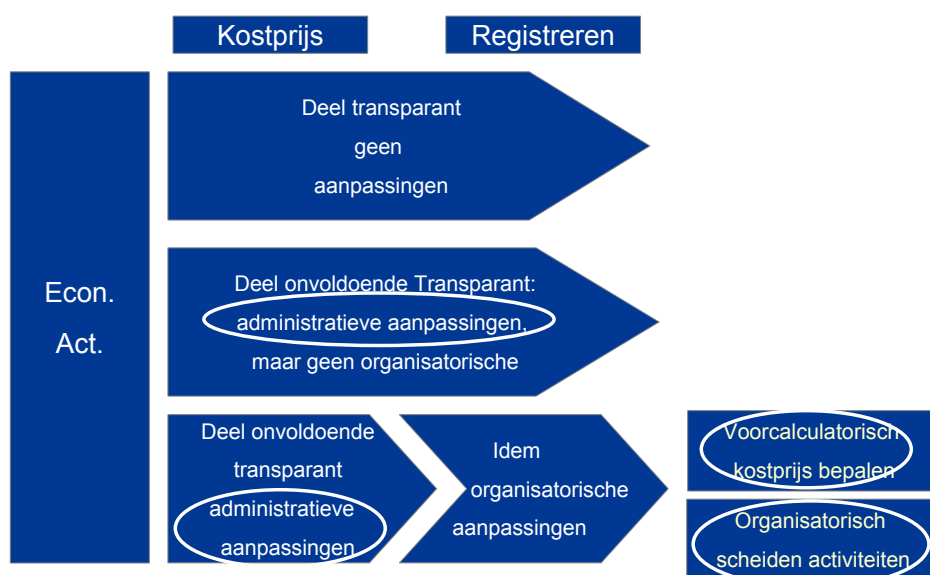
Voor private ondernemingen belast met het beheer van een DAEB en daarvoor compensatie verkrijgen en OUBR's betreft het in beginsel alleen de activiteiten 1 en 2.

3.3.2 De verschillende soorten aanpassingen.

Aan de hand van de uitkomsten van het case-onderzoek is vastgesteld dat het kan gaan om twee soorten aanpassingen:

1. Administratieve aanpassingen;
2. Organisatorische aanpassingen.

Ter verduidelijking zijn de twee soorten activiteiten in de onderstaande figuur gesplitst, waarbij een onderscheid is gemaakt in de mate waarin de bestaande situatie transparant is. De noodzakelijke aanpassingen zijn aangegeven door middel van cirkels. Bij de organisatorische aanpassingen is een onderscheid gemaakt tussen het bepalen van een voorcalculatorische kostprijs en het organisatorisch scheiden van activiteiten. Een voorcalculatorische kostprijs is aan de orde als het gaat om activiteiten die te onderscheiden zijn binnen de exploitatie van een object, zoals de zonnebanken binnen de exploitatie van een zwembad.



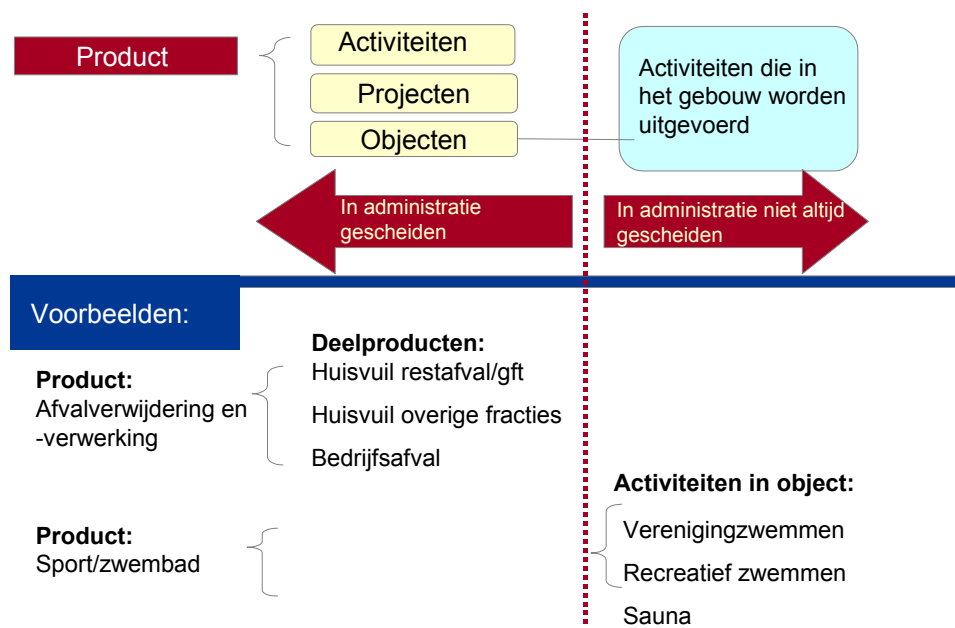
Figuur 1, schema aanpassingen

Een aandachtspunt is de mogelijk noodzakelijke organisatorische aanpassingen. In paragraaf 4.1.6.2. wordt daarop nader ingegaan.

¹³ Een overheid die hiertoe besluit, publiceert deze beslissing in een medium dat haar gebied bestrijkt (lokaal, regionaal of landelijk). Daarnaast zou vermelding op een landelijke website dienen te gebeuren zodat ook niet ingezetenen kennis kunnen nemen van het besluit. De overheid in kwestie stuurt hiertoe een e-mail naar het ministerie van EZ. Deze constructie is vergelijkbaar met de landelijke website voor Europees aanbesteden. Het is de bedoeling voor publicatie op de website een standaard format beschikbaar te stellen. Een dergelijk format beperkt de lasten voor de overheidsorganisatie en maakt het voor derden gemakkelijk snel kennis te nemen van de essentiële gegevens.

3.3.3 Het niveau van de administratie

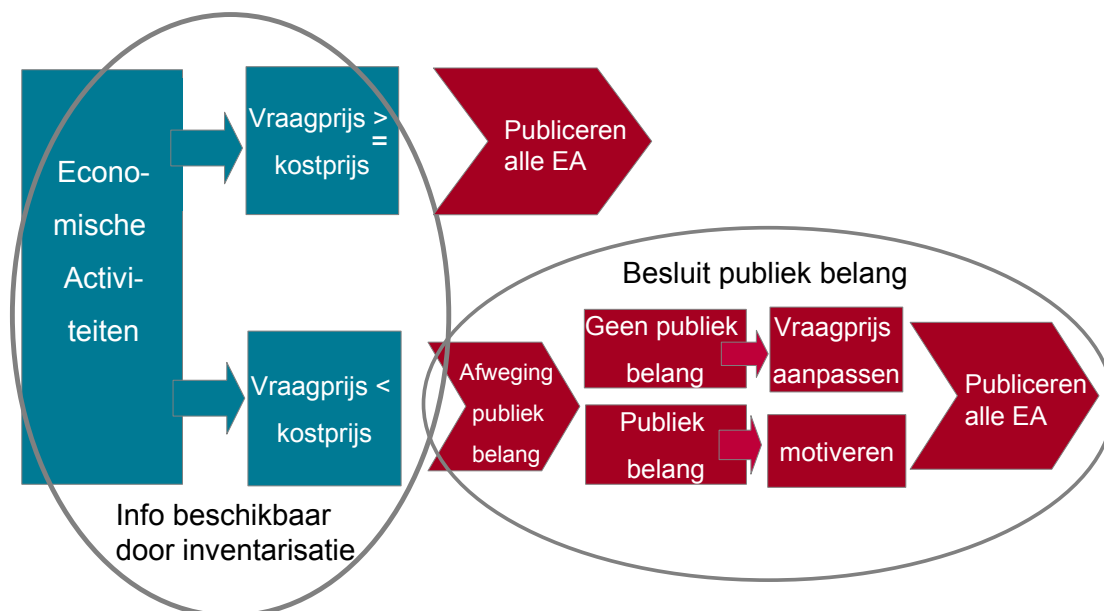
Van belang voor het kunnen bepalen van het niveau van de aanpassingen is de vraag in hoeverre de administratie voldoet aan de bepalingen van de gedragsregel. Uit het case-onderzoek is gebleken, dat de administratie van de overheidsorganisaties veelal tot op productniveau, deelproductniveau en op het niveau van objecten en projecten is uitgesplitst, maar niet altijd op activiteitsniveau. In de onderstaande figuur is de uitsplitsing gevisualiseerd.



Figuur 2, schema administratieniveau

3.3.4 Het besluit publiek belang

De overheidsorganisaties dienen een besluit te nemen over het verrichten van economische activiteiten. Is daarbij sprake van kruissubsidiëring, dan dient daartoe een besluit te worden genomen waarbij de kruissubsidiëring wordt gemotiveerd. In onderstaande figuur is het besluit publiek belang uitgesplitst weergegeven. Voor alle bestaande economische activiteiten kan worden volstaan met één integraal besluit. Voor nieuwe activiteiten dient separaat een besluit te worden genomen.



Figuur 3, overzicht activiteiten besluit publiek belang

3.4 De enquête

Voor het uitvoeren van de enquête is een elektronische vragenlijst opgesteld. Alle geselecteerde gemeenten, provincies en waterschappen zijn vooraf geïnformeerd door middel van een brief van de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹⁴. Vervolgens zijn van alle betrokken gemeenten de gegevens opgevraagd van de respondenten. Deze zijn vervolgens door middel van een e-mail gevraagd met aanlogcode en password in te loggen op de website voor het invullen van de vragenlijst.

De concept vragenlijst is besproken met de begeleidingscommissie en vastgesteld in overleg met de opdrachtgever.

3.5 De G4

Voor de vier grote gemeenten is een methodiek ontwikkeld om per gemeente de verschillende diensten en bedrijven te kunnen beoordelen en een indicatie te verkrijgen van de omvang van de mogelijke uitvoeringskosten. De methodiek bestond uit het inschatten van de omvang van de inventarisatie. Daarbij is als volgt een onderscheid gemaakt in de zwaarte van de inventarisatie:

1. Geen inventarisatie omdat er geen economische activiteiten zijn;
2. Een beperkte inventarisatie omdat er mogelijk een enkele economische activiteit is;
3. Een noodzakelijke inventarisatie omdat er naar verwachting meerdere economische activiteiten zijn;
4. Een meer uitgebreide inventarisatie omdat er zeker meerdere en verschillende economische activiteiten zijn.

Per categorie is een aantal benodigde dagen gekoppeld aan de inventarisatie (van 0 tot 4 dagen).

¹⁴ Brief van het ministerie van Economische Zaken, kenmerk EP/MW 5022219, verstuurd aan de hoofden van de afdeling Middelen.

Vervolgens is wederom per dienst gekeken naar de zwaarte van de mogelijke aanpassingen. Daarbij is een vergelijkbare methodiek gehanteerd en is het aantal dagen gesteld op nul tot acht. In de onderstaande tabel is de koppeling tussen de te verrichten aanpassingen en de dagen opgenomen.

	aantal dagen
0= geen aanpassing omdat er geen economische activiteiten zijn, dan wel voldoende transparant	0
1= lichte aanpassing(en) van waarschijnlijk een enkele economische activiteit noodzakelijk	2
2= aanpassing noodzakelijk voor meerdere economische activiteiten	4
3= veel aanpassingen noodzakelijk voor meerdere economische activiteiten	8

Tabel 3, methodiek toerekening benodigde dagen aanpassingen

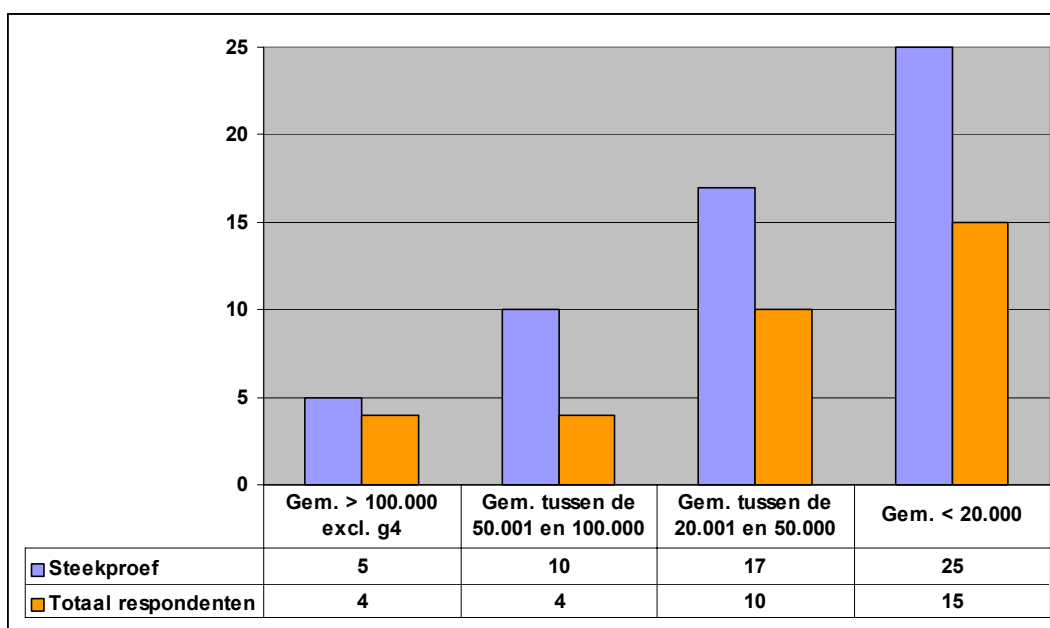
Aan de stadsdelen van de gemeente Amsterdam is apart aandacht besteed, omdat de stadsdelen voor een deel de (uitvoerende) taken van de gemeente verrichten. De algemene lijn die daarbij is gehanteerd is dat de stadsdelen zijn beschouwd als middelgrote gemeenten.

4 De uitkomsten van het onderzoek

4.1 Gemeenten

4.1.1 De respons

De vragenlijst is bij 55 gemeenten uitgezet. De respons bedraagt 60%. Verdeeld over de verschillende categorieën is de respons als volgt.



Grafiek 1, overzicht respons gemeenten

De totale respons is voldoende om te kunnen extrapoleren, met uitzondering van de groep van 50.000 tot 100.000 inwoners. Om ook bij deze groep te kunnen extrapoleren is aanvullend onderzoek uitgevoerd, waarbij een drietal willekeurig gekozen gemeenten in deze groep is gevraagd¹⁵ naar de omvang van de inventarisatie en de aanpassingen.

4.1.2 Het aantal economische activiteiten

Om een indruk te verkrijgen van het aantal economische activiteiten per gemeente is in de vragenlijst een overzicht opgenomen van de dertien meest voorkomende economische activiteiten¹⁶ met de vraag of gemeente die activiteiten zelf uitvoeren¹⁷. De antwoorden zijn opgenomen in de bijlage.

¹⁵ Met de betreffende gemeenten is telefonisch contact gezocht en zijn de vragen doorgesproken. Aan de hand van de uitleg hebben de geïnterviewden – voor zover mogelijk – een schatting gemaakt van de benodigde capaciteit.

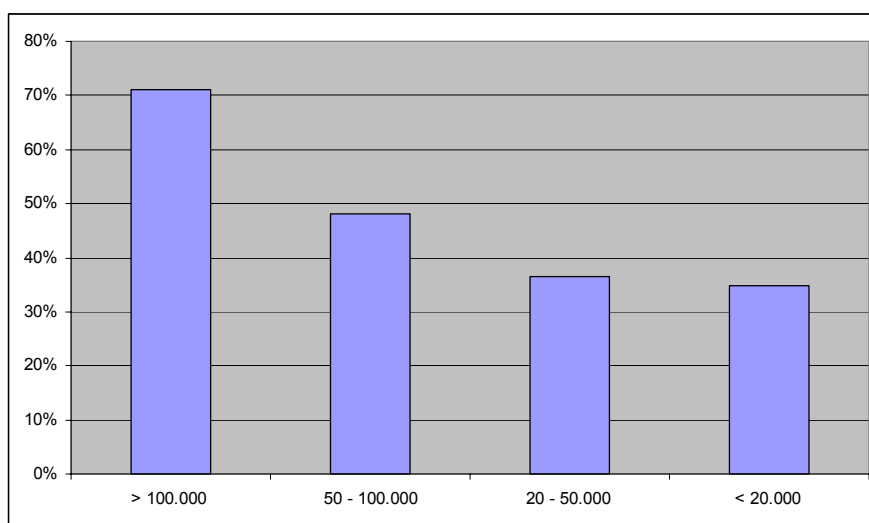
¹⁶ Daarbij is gebruik gemaakt van eerder onderzoek uitgevoerd door KPMG Consulting (Marktactiviteiten van gemeenten, provincies en waterschappen, Onderzoek naar soort, aantal en omvang, april 2002). De in de vragenlijst opgenomen economische activiteiten zijn de 13 meest voorkomende van de in het onderzoek geconstateerde 40 tot 50 verschillende economische activiteiten.

¹⁷ Het zelf uitvoeren houdt in dat gemeenten die binnen de eigen organisatie uitvoeren. Op afstand gezette economische activiteiten zijn niet meegenomen.

De van de dertien in het onderzoek opgenomen economische activiteiten zijn de relatief meest voorkomende economische activiteiten:

- Koop en verkoop grond (100%) en verpachten gronden (93%);
- Aanleg invalidenparkeerplaatsen (72%);
- Verhuur woningen (62%);
- Exploitatie van sportvoorzieningen.

Het aantal activiteiten dat een gemeente aangeeft neemt toe met de grootte van de gemeente. Bij de 100.000+ gemeenten was het antwoord in 73% van de mogelijkheden¹⁸ positief.



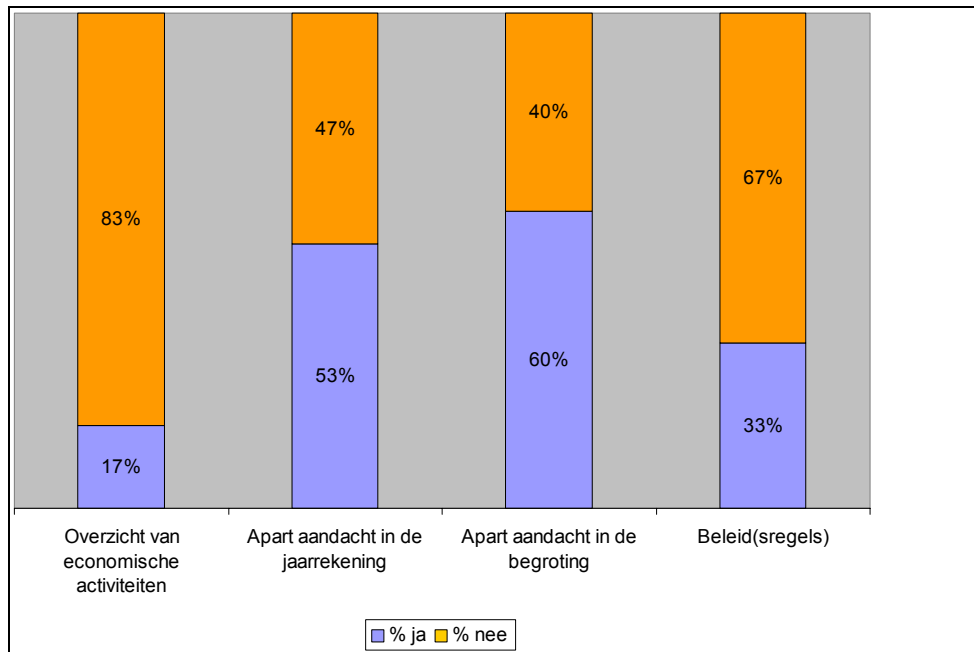
Grafiek 2, aantal aangegeven economische activiteiten per categorie

4.1.3 Beleid en inzichtelijkheid

De antwoorden van de gemeenten op de vraag in hoeverre er op dit moment al (beleids)regels¹⁹ zijn voor de economische activiteiten zijn weergegeven in de onderstaande grafiek.

¹⁸ Dit betekent, dat van de (4 gemeenten x 13 =) 52 mogelijkheden er 37 keer is aangegeven dat een economische activiteit wordt uitgevoerd.

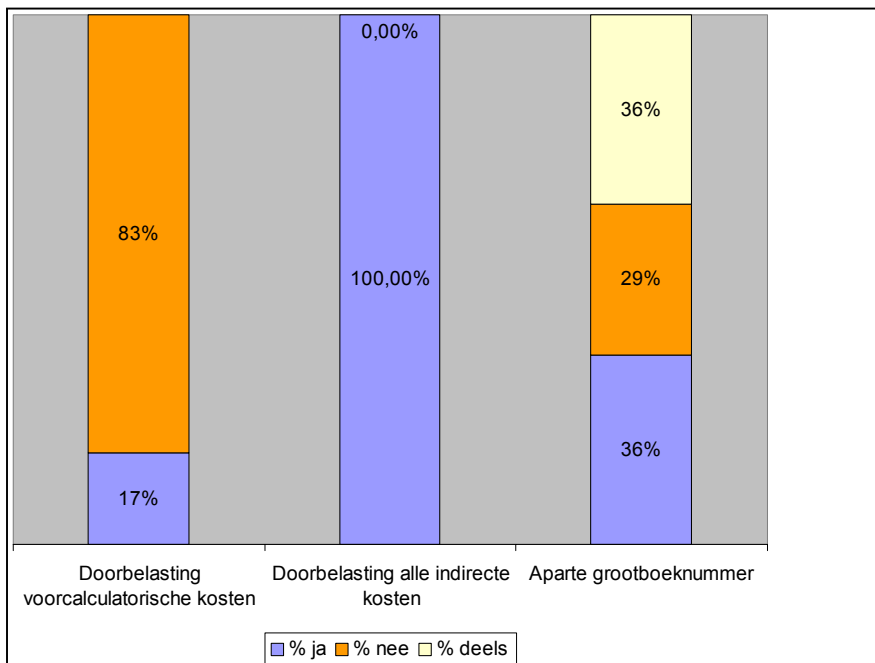
¹⁹ Beleidsregels kunnen gericht zijn op de condities waarbinnen een overheidsorganisatie economische activiteiten verricht, bijvoorbeeld minimaal kostendekkend. Decentrale overheden hebben dergelijke regels veelal wel voor de te hanteren tarieven.



Grafiek 3, bestaande aandacht voor economische activiteiten

4.1.4 De administratie van economische activiteiten

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop gemeenten de economische activiteiten in de begroting hebben opgenomen is gevraagd naar aparte grootboeknummers voor economische activiteiten en de wijze van doorbelasting. De uitkomsten zijn als volgt.



Grafiek 4, stand van zaken registratie

Uit de beantwoording blijkt, dat voor 29% er nog niet op het niveau van de economische activiteiten een apart grootboeknummer is. Voor het gescheiden kunnen administreren is dit wel aan te bevelen, maar niet noodzakelijk²⁰. De doorbelasting van de indirecte kosten vindt altijd plaats, maar niet in alle gevallen tot het niveau van de economische activiteit. Dit houdt in dat (een deel van) de doorbelasting op productniveau wordt geboekt en niet verder verdeeld over de economische activiteiten. Het percentage waarbij de doorbelasting tot op het niveau van de economische activiteit plaatsvindt is niet bekend.

4.1.5 Kwantitatieve uitkomsten inventarisatie en aanpassingen

De uitkomsten van het onderzoek bij de vragen naar de capaciteit die nodig is voor de inventarisatie en de aanpassingen zijn als volgt (weergegeven in aantal dagen).

	Inventarisatie	Aanpassingen administratie	Aanpassingen boekingen	Totaal
> 100.000 inwoners excl. G4	3	23	34	60
Tussen de 50.000 en 100.000 inwoners	3	12	9	24
Tussen de 20.000 en 50.000 inwoners	2	4	8	14
< 20.000 inwoners	1	3	3	8

Tabel 4, overzicht benodigde dagen

De antwoorden bij de verschillende groepen gemeenten vertonen een logische opbouw²¹.

4.1.6 Berekening uitvoeringskosten gemeenten

4.1.6.1 Toelichting op de berekening

Bij de berekening van de uitvoeringskosten voor gemeenten is voor een deel uitgegaan van de uitkomsten van de enquête en voor een deel zijn aannames gehanteerd. In die gevallen waarin aannames zijn gebruikt, zijn deze gebaseerd op een onderverdeling in activiteiten per raming. Aan deze activiteiten is vervolgens een tijdsbesteding gekoppeld. De aannames zijn per onderdeel toegelicht in de na de tabel opgenomen toelichting.

De wijze waarop de berekeningen tot stand zijn gekomen, zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

²⁰ Het is technisch mogelijk door middel van extra kenmerken baten en lasten te verbijzonderen. In het geval van de zonnepanelen is het goed mogelijk de inkomsten te boeken aan de hand van de informatie uit het kassasysteem, maar worden niet de lasten uitgesplitst.

²¹ Zoals in paragraaf 4.1 aangegeven is aanvullend onderzoek gedaan in de groep gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners. Op grond van die extra informatie is een differentiatie aangebracht binnen de groep en vervolgens een gemiddelde bepaald. Voor de aanpassingen kwam dit uit op 21 dagen (12 plus 9). Dit aantal is in de berekeningen meegenomen.

	Wijze van berekening	Aantal dagen
Inventarisatie	Op basis van de uitkomsten van de enquête	
Aanpassingen	idem	
Besluit publiek belang	Aanname, waarbij er vanuit is gegaan dat de basisinformatie beschikbaar is aan de hand van de inventarisatie en dat het veelal om vergelijkbare activiteiten gaat	Voor de G4, 5 dagen, grote gemeenten 3, middelgrootte 2 en kleinere 1 dag
Inventarisatie verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen	Aanname, waarbij rekening is gehouden met het aantal deelnemingen. Het aantal deelnemingen en gesubsidieerde instellingen is bekend	0,5 per overheidsbedrijf met meerderheidsbelang; voor de inventarisatie bij gesubsidieerde instellingen is uitgegaan van 10 dagen voor de G4; 6 dagen voor de grote gemeenten, 4 dagen voor de middelgrootte gemeenten en 2 dagen voor de kleinere
Jaarlijkse paragraaf begroting en jaarrekening	Aanname, waarbij rekening is gehouden met het beschikbaar zijn van een overzicht van de economische activiteiten. Daarnaast is ervan uitgegaan, dat het aantal economische activiteiten van jaar tot jaar niet veel zal verschillen	Opgenomen is 6 dagen voor de G4; 4 voor de grotere gemeenten en 2 voor de overige.
Publicatieplicht	Aanname, waarbij uit is gegaan van een beperkt aantal nieuwe economische activiteiten per jaar. Wel is rekening gehouden met mogelijk additionele werkzaamheden in het besluitvormingstraject.	G4, 3 dagen, grote gemeenten 2 dagen, middelgrootte gemeenten 1 dag en kleinere geen
Medewerking onderzoek	Aanname, waarbij het aantal onderzoeken is gebaseerd op de uitkomsten van het klachtenonderzoek als minimum	2 dagen per onderzoek

Tabel 5, overzicht berekeningen

Op enkele onderdelen behoeft het schema een toelichting. Deze zijn in de volgende paragrafen opgenomen.

4.1.6.2 Organisatorische aanpassingen

Bij de aanpassingen is een onderscheid gemaakt in administratieve en organisatorische aanpassingen. Voor wat betreft de organisatorische aanpassingen is een onderscheid te maken in activiteiten die:

1. Relatief simpel te scheiden zijn;
2. Activiteiten die qua aard en omvang lastig dan wel niet zijn te scheiden²²;
3. Activiteiten die qua aard en omvang wel zijn te scheiden, maar niet zonder kosten en met effecten voor de kostprijs van zowel de publieke taak activiteiten als de economische activiteiten.

Bij de tweede categorie kan de lijn worden gehanteerd, dat een voorcalculatorische kostprijs volstaat.

²² Dit betreft de activiteiten die zijn verweven (Case onderzoek Atos Consulting), zoals de zonnebanken en dvd's.

Voor wat betreft de derde categorie is een en ander complexer omdat het aan de ene kant gevolgen heeft voor de wijze van werken en aan de andere kant voor de kostprijs. De scheiding van publieke en economische activiteiten kan gevolgen hebben voor de kostprijzen. Door een scheiding van de activiteiten kan een (mogelijk) synergievoordeel verdwijnen.

In de diverse onderzoeken heeft Atos Consulting geen andere economische activiteiten in de derde categorie geconstateerd dan de inzameling van bedrijfsafval in stedelijke gebieden²³. De bedrijfsafvalinzameling in niet stedelijke gebieden is veelal al voldoende gescheiden dan wel relatief eenvoudig te scheiden, onder andere door de ontwikkeling van weegtechnieken. In de stedelijke gebieden prevaleert het publiek belang van 'een schone stad'. De scheiding tussen huisvuilinzameling en de inzameling van bedrijfsafval is formeel al geregeld in wet en regelgeving, waarbij is bepaald wat wel en niet ten laste van de afvalstoffenheffing mag komen. Veel gemeenten en overheidsbedrijven hebben op dit moment de inzameling van huishoudelijk- en bedrijfsafval al gescheiden.

Indien het scheiden van de afvalinzameling noodzakelijk is, zal dit leiden tot een stijging van de kosten vanwege het wegvallen van (een deel) van het synergievoordeel. Voor wat betreft de burgers betekent dit een stijging van het tarief van de afvalstoffenheffing. Een eerdere indicatie was dat dit leidt tot een substantiële stijging van de inzamelkosten voor dat deel van de gemeente waar de organisatorische scheiding problematisch is. Voor de ondernemers in hetzelfde gebied zal een vergelijkbaar effect optreden.

Voor de overige economische activiteiten geldt veelal dat er door middel van de uurtarieven en de administratie van uren voldoende scheiding mogelijk is en organisatorische activiteiten verder niet aan de orde zijn.

In dit rapport zijn de organisatorische aanpassingen als volgt verwerkt:

- In de gevallen waarin sprake is van een samenloop van publieke en economische activiteiten en een organisatorische scheiding niet mogelijk is en niet in verhouding staat tot de gevolgen (de zonnebanken en de dvd's) is ervan uitgegaan dat een voorcalculatorische kostprijs volstaat. De uitvoeringskosten hiervan zijn meegenomen in de vraagstelling aan de gemeenten en derhalve opgenomen in de berekening;
- In de andere gevallen waar sprake is van het noodzakelijkerwijs organisatorisch scheiden van activiteiten en als gevolg daarvan hogere kosten is dat voor zover ons bekend alleen aan de orde bij het inzamelen van bedrijfsafval in stedelijke gebieden. Daarvoor is al regelgeving van kracht, dan wel er is een publiek belang bij het in combinatie uitvoeren van de activiteiten. De noodzaak om in het kader van de uitvoeringskosten met het organisatorisch scheiden van activiteiten rekening te houden vervalt daarmee.

4.1.6.3 Besluit publiek belang

Bij het besluit publiek belang is voor de benodigde tijd een aannname gehanteerd. De aannname is gebaseerd op het feit dat de gegevens voor het besluit bekend zijn (zie figuur 3) en het gaat om additionele kosten. Gemeenten zullen bij het besluit publiek belang moeten aangeven:

- Welke economische activiteiten ze verrichten (is bekend op basis van de inventarisatie – komt uit onze enquête als beeld naar voren);
- Wat de kostprijzen zijn van die activiteiten (is bekend na het verrichten van de aanpassingen – voor welke activiteiten dit geldt kan mede bepaald worden op ons eerdere case-onderzoek);
- Welke uitgangspunten worden gehanteerd bij het bepalen van het tarief;
- Of er sprake is van hanteren van een vraagprijs (tarief) die ligt onder het niveau van de kostprijs;
- Is het laatste aan de orde dan dient dit te worden gemotiveerd vanuit het publiek belang. Op basis van het case-onderzoek kan worden geconcludeerd, dat dit bij een groot aantal

²³ Het gaat dan om de binnenstad van grotere steden.

economische activiteiten naar verwachting niet aan de orde is. Voor het overgrote deel van de economische activiteiten die wij in het case-onderzoek hebben bekeken, hanteren gemeenten een kostendekkend tarief. De gebieden waarbij economische activiteiten onder de kostprijs worden aangeboden zijn in ieder geval sport, cultuur en maatschappelijke sectoren²⁴. Een representatief beeld is dit uiteraard niet, aangezien het beeld is gebaseerd op de onderzochte cases. Zoals ook al eerder aangegeven, gaat het bij het bepalen van de uitvoeringskosten om additionele kosten. De inschatting is dat bij het bepalen van het publiek belang gemeenten gebruik kunnen maken van eerdere afwegingen waarom zij dergelijke activiteiten uitvoeren. En daarnaast zal ook sprake zijn van een leereffect: voor dezelfde type producten/diensten zal een zelfde redenering gebruikt kunnen worden. Eventueel kan dit nog gefaciliteerd worden met een handreiking vanuit het ministerie;

- Voor de bestaande economische activiteiten moet een besluit worden genomen dat zij voldoen aan de gedragsregels. Dit hoeft niet op het niveau van een besluit per economische activiteit. Dit kan in één keer worden afgewikkeld voor alle activiteiten ineens, waarbij wel een voldoende niveau van specificatie aangebracht moet worden. Het accent zal daarbij liggen op de economische activiteiten waarbij kruissubsidiëring aan de orde is.

Voor het voorbereiden van het besluit is afhankelijk van de grootte van de gemeente een aantal dagen opgenomen.

4.1.6.4 Deelnemingen

Bij het bepalen van het aantal deelnemingen is uitgegaan van de resultaten van een eerder onderzoek, uitgevoerd door Atos KPMG Consulting²⁵.

Voor wat betreft de deelnemingen is een onderscheid te maken in:

- Deelnemingen aan gemeenschappelijke regelingen: daartoe is in eerste instantie onderzoek gedaan naar de brandweer en is nader onderzoek gedaan naar WSW/SW bedrijven en een GGD. Daaruit is gebleken, dat er geen administratieve aanpassingen nodig zijn. De vraag naar bevoordeling is niet aan de orde omdat de samenwerking gebaseerd is op afspraken over het verrichten van specifieke taken. Andere samenwerkingsverbanden (niet limitatief) zijn er voor intergemeentelijke samenwerking op het gebied van Sociale Zaken en Recreatieschappen. Door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van sociale zaken worden geen economische activiteiten verricht. Recreatieschappen verrichten overwegend economische activiteiten (beheer en exploitatie), waarvoor gemeenten een bijdrage betalen;
- Deelnemingen aan branchegerichte samenwerkingsverbanden (vaak in stichtings- of verenigingsvorm). Deze samenwerkingsverbanden zijn veel meer gericht op belangenbehartiging en kennisdeling. Eventuele economische activiteiten van dergelijke rechtspersonen staan op zichzelf en hebben geen effect op de aangesloten gemeenten;
- Deelnemingen in overheidsbedrijven. Deze zijn in het onderzoek betrokken op basis van de uitkomsten van een vorig onderzoek. Het betreft overheidsbedrijven die veelal door de gemeente zelf zijn opgericht, bijvoorbeeld als gevolg van een verzelfstandiging. Uit het voorgaande onderzoek is gebleken dat het aantal deelnemingen voor de grotere gemeenten (afgerond) drie is en dat kleinere gemeenten geen deelnemingen hebben in overheidsbedrijven. Daarbij zijn er de deelnemingen waarin afzonderlijke gemeenten een minimaal belang hebben (bijvoorbeeld de BNG en energiebedrijven): deze zijn in het onderzoek niet betrokken omdat de vraag naar bevoordeling voor alle afzonderlijke gemeenten daarbij slechts marginaal aan de orde is;
- (Regionale) Organisaties waaraan alleen een subsidie wordt verstrekt zijn geen deelnemingen.

²⁴ Overigens geldt voor meer activiteiten dat de gevraagde prijs lager lijkt te zijn dan de in de markt gehanteerde prijs, maar daar hebben wij in het rapport over de case-onderzoeken aangegeven dat dit voor een belangrijk deel te verklaren is: geen winstoogmerk, synergievoordeel enz.

²⁵ Onderzoek Overheidsbedrijven in Nederland, Onderzoek naar aantal en omzet, Atos KPMG Consulting.

Onze conclusie is, dat bevoordeling bij de overheidsbedrijven aan de orde kan zijn en dat daarvoor tijd geraamd moet worden. Voor de overige deelnemingen is dat niet aan de orde omdat er of slechts een minimaal belang is of omdat de administratieve scheiding al afdoende is geregeld.

In dit onderzoek is het aantal overheidsbedrijven berekend op 269 en het totaal aantal deelnemingen van gemeenten daarin op 1.671. Dit betekent, dat er per overheidsbedrijf meerdere deelnemingen kunnen zijn. Uit het onderzoek is gebleken, dat het bij de grote gemeenten gemiddeld gaat om 2,4 deelnemingen. Omdat in het onderzoek is aangegeven, dat de nauwkeurigheid niet was te bepalen is het aantal naar boven toe afgerond tot 3. Voor de kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) zijn in het onderzoek geen overheidsbedrijven geconstateerd. Voor de groep gemeenten tussen de vier grootste gemeenten en de kleinere gemeenten gaat het om (afgerond) 1 deelneming per gemeente. Per deelneming is de benodigde tijd ingeschat op een halve dag voor een (kort) onderzoek, inclusief mogelijk een contact met het betreffende overheidsbedrijf om zaken na te vragen of te verifiëren.

4.1.6.5 Gesubsidieerde instellingen

Bij gesubsidieerde instellingen kan een onderscheid worden gemaakt in instellingen waarin een overheidsorganisatie al dan niet een bestuursverantwoordelijkheid heeft. Indien een gesubsidieerde organisatie waarin een overheidsorganisatie niet deelneemt naast een publieke taak ook economische activiteiten verricht dienen de 'diensten van algemeen economisch belang' gescheiden te zijn van eventuele commerciële activiteiten. Indien dit nu niet het geval is, zal dit moeten worden aangepast. Voor gemeenten is het van belang dat duidelijk is om welke instellingen het gaat. Voor het uitvoeren van een inventarisatie is tijd geraamd. Bij de raming is ervan uitgegaan, dat gemeenten een goed inzicht hebben²⁶ in de subsidierelaties en de activiteiten die door de gesubsidieerde instellingen worden uitgevoerd. In enkele gevallen zal er wellicht contact moeten zijn met een gesubsidieerde instelling. Het aantal dagen is gebaseerd op de grootte van de gemeente. Wat de eventuele kosten zijn bij de instellingen voor het doen van mogelijke aanpassingen is niet onderzocht. Het is derhalve onbekend om hoeveel organisaties het gaat en wat de mogelijke kosten per organisatie zijn. Het is daarbij tevens de vraag in hoeverre gesubsidieerde instellingen eventueel te maken kosten zullen dan wel kunnen doorberekenen aan de subsidieverstrekker dan wel aan de gebruikers.

4.1.6.6 Gemeenschappelijke regelingen

Veel gemeenten nemen deel aan gemeenschappelijke regelingen waarbij sprake kan zijn van zowel publieke als economische activiteiten. De twee belangrijkste waarbij kruissubsidiëring aan de orde zou kunnen zijn, zijn de werkvoorzieningschappen en de GGD's. Naar deze twee is apart onderzoek verricht. Voor de uitkomsten hiervan zie de paragrafen 3.10 en 3.11.

4.1.6.7 Het verlenen van medewerking

Uit het klachtenrapport²⁷ blijkt dat er jaarlijks gemiddeld elf klachten over gemeenten worden ontvangen bij het ministerie van EZ, de NMa en het kenniscentrum Staatssteun van het ministerie van BZK. Aangenomen mag worden dat dit het minimum aantal is omdat er geen formele markt en overheid regels zijn waar klagers zich op kunnen beroepen, behoudens de Mededingingswet en de EU-staatssteunregels. Het aantal klachten zal gaan stijgen door invoering van de gedragsregel en de publiciteit daaromheen. Wellicht dat er vervolgens op basis van de behandeling van klachten en de op basis daarvan ontstane jurisprudentie na verloop van tijd weer een daling van het aantal zal zijn. Voor de berekening van de benodigde capaciteit is uitgegaan van een maximale bandbreedte van vier maal het minimum aantal.

²⁶ In de bijlagen bij de begroting hebben gemeenten in de meeste gevallen een overzicht opgenomen van de instellingen waaraan subsidie wordt verleend.

²⁷ Rapport Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid, PricewaterhouseCoopers, april 2005.

Naar verwachting is dit zeker een maximum omdat het NMa vanwege het gebruikelijke (en juridisch toegestane) prioriteitenbeleid niet alle klachten in behandeling zal nemen.

4.1.6.8 Eenmalige en structurele kosten

Bij de berekening van de uitvoeringskosten is een onderscheid gemaakt tussen eenmalige kosten en jaarlijks terugkerende kosten. De eenmalige kosten betreffen de inventarisatie (zowel intern als extern); het doorvoeren van aanpassingen en het nemen van een besluit publiek belang. De structurele kosten zijn die voor de jaarlijkse paragraaf in begroting en jaarrekening, publicatieplicht en het medewerking verlenen aan een onderzoek.

De meeste tijd is nodig voor het opstellen van de jaarlijkse paragraaf in de begroting en jaarrekening. Verwacht mag worden dat een dergelijke paragraaf eenmalig wordt opgezet aan de hand van de uit de inventarisatie verkregen gegevens en dat er vervolgens jaarlijks een actualisatie plaatsvindt op basis van de financiële gegevens uit de begroting en jaarrekening. Voor de actualisatie en verwerking in de stukken is tijd geraamd.

Aan een aantal gemeenten is de vraag gesteld of er ook sprake is van structurele extra kosten voor het registreren van baten en lasten op het niveau van de economische activiteiten. Uit de reacties van de gemeenten bleek dat de inspanning vooral zit in het aanpassen van het systeem en dat er dan niet jaarlijks opnieuw werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, anders dan al te doen gebruikelijk voor het opstellen van de begroting en jaarrekening. Het jaarlijks opnieuw bepalen van kostprijzen is daarbij niet aan de orde.

4.1.6.9 Extrapolatie

Van de antwoorden uit de enquête is per doelgroep het gemiddelde bepaald (kolommen 2 en 3 in de onderstaande tabel). Dit gemiddelde is opgeteld bij de gehanteerde aannames (de kolommen 4 en 5) om tot een gemiddeld aantal dagen per organisatie te komen (kolom 6). Dit aantal dagen is vermenigvuldigd met een tarief per dag (kolom 7) waarmee de kosten per gemeente zijn berekend (kolom 8). De kosten per gemeente is vervolgens vermenigvuldigd met het aantal gemeenten (kolom 1) per doelgroep om het totale bedrag voor alle gemeenten te kunnen bepalen (kolom 9).

Voor het bepalen van de structurele lasten is een zelfde methodiek gebruikt.

4.1.7 De uitkomsten

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van eenmalige uitvoeringskosten voor de gemeenten opgenomen²⁸.

Doelgroepen		Inschatting dagen eenmalige kosten								
kolomnummer		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Gemeenten	Aantal	Dagen invent. intern	Dagen aanp. intern	Dagen besluit	Dagen onderzoek extern	Dagen per org.	Tarief per dag	Kosten per org.	Totaal doelgroep
							2 t/m 5		6 * 7	8 * 1
	G4	4 (met 15 deelgem.)			5/2	12/3	602,5	600		€ 361.500
	> 100.000 inw. excl. G4	21	3	57	3	6	69	600	€ 41.400	€ 869.400
	50.000 - 100.000 inw.	40	2,5	21	2	4	29,5	520	€ 15.340	€ 613.600
	20.000 - 50.000 inw.	177	2	12	2	2	18	520	€ 9.360	€ 1.656.720
	< 20.000 inw.	225	1,5	6	1	2	10,5	520	€ 5.460	€ 1.228.500
	totaal gemeenten	467								€ 4.729.720

Tabel 6, overzicht eenmalige kosten

²⁸ In de bijlagen is een uitgebreidere tabel met de berekeningen opgenomen.

Het totale bedrag aan eenmalige kosten is circa € 4,7 miljoen.

De uitkomsten van de structurele kosten zijn opgenomen in de volgende tabel.

Doelgroepen		Inschatting dagen structurele kosten							
kolomnummer		1	2	3	4	5	6	7	8
1	Gemeenten	Aantal	Jaarlijkse paragraaf	Publicatieplicht	Medewerking klachten	Dagen p. org.	Tarief per dag	Kosten per org.	Totaal doelgroep
						2 t/m 4		5 * 6	6 * 7
	G4	4 (met 15 deelgem.)	6	3		9	600		€ 57.600
	> 100.000 inw. excl. G4	21	4	2		6	600	€ 3.600	€ 75.600
	50.000 - 100.000 inw.	40	4	2		6	520	€ 3.120	€ 124.800
	20.000 - 50.000 inw.	177	2	1		3	520	€ 1.560	€ 276.120
	< 20.000 inw.	225	2	0		2	520	€ 1.040	€ 234.000
					66		550		€ 36.300
	totaal gemeenten	467							€ 804.420

Tabel 7, overzicht structurele kosten

De totale structurele kosten komen uit op een bedrag van circa € 805.000.

In de berekeningen is geen rekening gehouden met het feit dat mogelijk op (een aantal van) de grotere gemeenten nu al Europese regelgeving van toepassing is en er derhalve geen uitvoeringskosten zijn als gevolg van de gedragregel.

4.1.8 Hanteren drempel

In de enquête is gevraagd naar een mogelijke drempel waaronder regelgeving niet van toepassing is. Deze vraag is door 5 respondenten beantwoord en het genoemde bedrag loopt uiteen van nul tot € 250.000. Uit het eerdere case-onderzoek is gebleken dat een drempel niet te hoog kan zijn omdat er dan teveel economische activiteiten waarover mogelijk klachten kunnen komen onder zullen gaan vallen. Aan de andere kant moet de uitvoering wel reëel en werkbaar kunnen zijn. De inschatting van de onderzoekers is, dat een drempel van € 50.000 naar beide kanten werkbaar is.

4.1.9 Relatie uitkomsten eerder onderzoek

Ten opzichte van het eerder door Andersen uitgevoerde onderzoek²⁹ verschillen de uitkomsten van het nieuwe onderzoek. Het verschil in de eenmalige kosten is beperkt: het onderzoek van Andersen kwam uit op een bandbreedte van € 3,4 miljoen tot 5,8 miljoen. Het onderzoek door Atos Consulting komt uit op een bedrag van € 4,7 miljoen. Bij de structurele kosten is het verschil groter: het Andersen onderzoek komt uit op een bandbreedte van € 2,4 tot € 12,2 miljoen. Het Atos Consulting onderzoek komt uit op een bedrag van € 0,8 miljoen.

Het verschil wordt veroorzaakt door het al dan niet meenemen van structurele activiteiten. In het voorgaande onderzoek is uitgegaan van een jaarlijks benodigd bedrag per economische activiteit om de kostprijs te bepalen en de begroting op te stellen.

Daarvoor is 5 tot 9 uur per economische activiteit opgenomen. In totaal is gerekend met een gemiddelde van 16.000 economische activiteiten³⁰.

²⁹ Onderzoek naar administratieve lasten veroorzaakt door het wetsvoorstel markt en overheid, Andersen Business Consulting, maart 2002

³⁰ Voor wat betreft het aantal van 16.000 is het afhankelijk van hoe wordt geteld. Uit voorgaand KPMG onderzoek is gebleken, dat er bij gemeenten sprake is van tussen de 40 en 50 te

Uit het nu door Atos Consulting uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat:

- Gemeenten de jaarlijkse aanpassingen – voor zover aan de orde – mee laten lopen in de P&C cyclus;
- Bij veel economische activiteiten al sprake is van een voldoende administratieve scheiding, zeker bij de activiteiten op project- en objectniveau;
- In de eenmalige kosten rekening is gehouden met de eventuele systeemaanpassingen, waardoor de kosten op het niveau van de economische activiteiten bekend zijn;
- Als er in het systeem rekening is gehouden met de scheiding van economische activiteiten dan wordt de vastgestelde kostprijs conform de interne richtlijnen van de gemeente aangepast aan de indexcijfers en de uitkomsten van het voorafgaande jaar en niet opnieuw vanaf nul berekend.

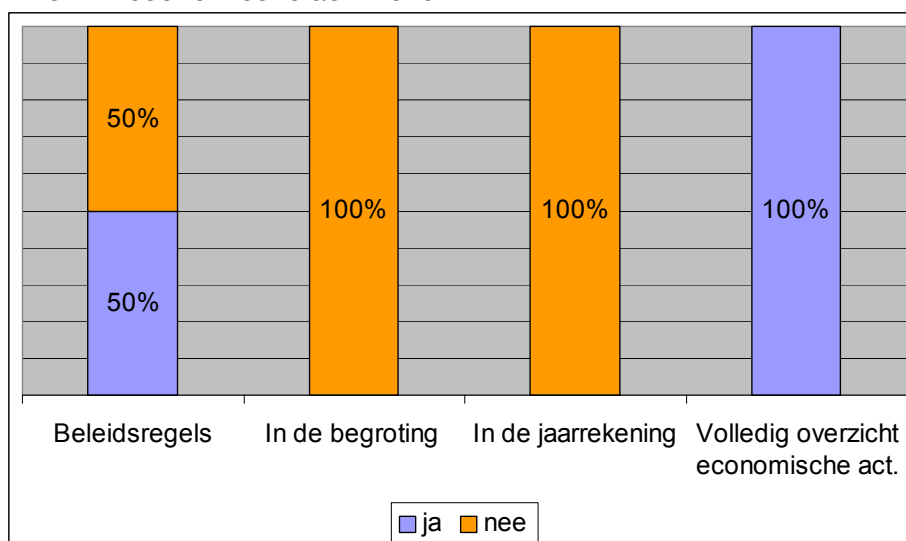
Ter verificatie van de veronderstelling dat er derhalve geen rekening behoeft te worden gehouden met structurele kosten is dit nagevraagd bij een zevental gemeenten die hebben geparticipeerd in het onderzoek. Alle gevraagde gemeenten hebben de veronderstelling bevestigd.

4.2 Provincies

De uitvoering van het onderzoek bij de provincies is qua vraagstelling nagenoeg gelijk aan die bij de gemeenten. In deze paragraaf worden derhalve alleen de uitkomsten weergegeven.

De vragenlijst is verstuurd naar twee provincies en beide hebben de vragenlijst ingevuld.

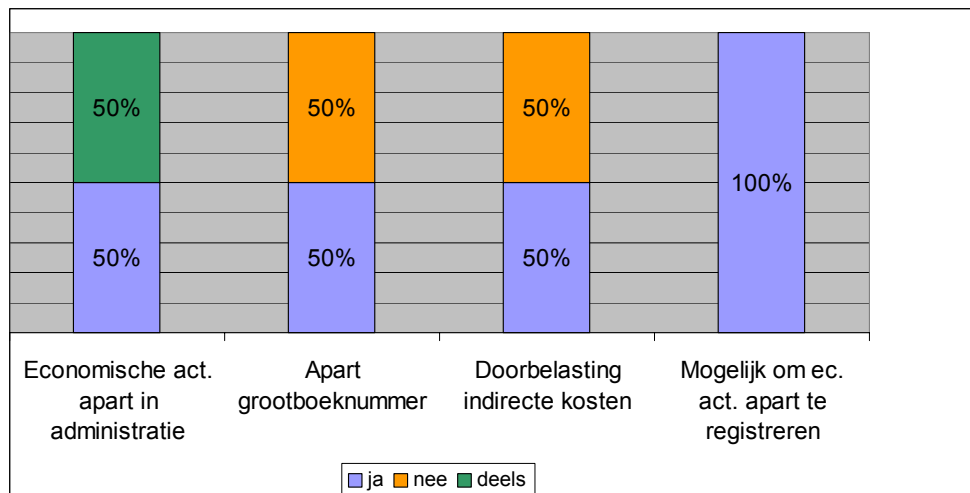
4.2.1 Inzicht in economische activiteiten



Grafiek 5, bestaande aandacht voor economische activiteiten

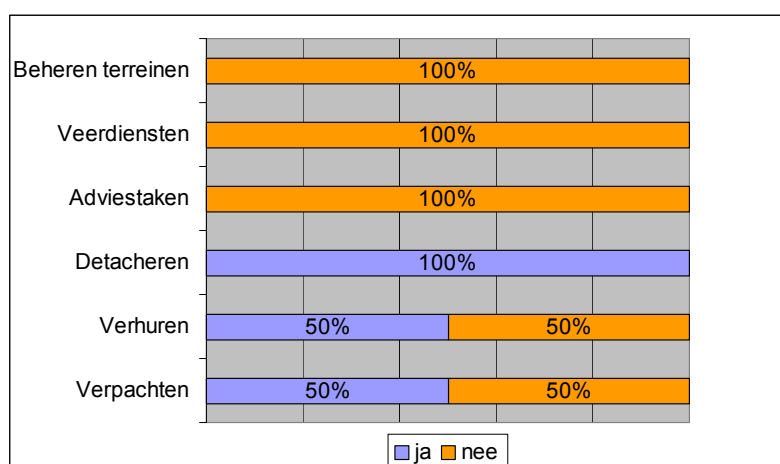
onderscheiden soorten economische activiteiten. Per soort kan het gaan om meerdere activiteiten. Bijvoorbeeld het verhuren van objecten of het exploiteren van sportvoorzieningen. In een grotere gemeente gaat het veelal om de verhuur dan wel de exploitatie van meerdere objecten. In het nu uitgevoerde onderzoek is gevraagd naar het verrichten van soorten economische activiteiten (gevraagd is naar de naar verwachting meest voorkomende 13 soorten van de in totaal 40-50 te onderscheiden soorten). Een extrapolatie van de uitkomst van de 13 soorten geeft al een score van circa 2.500. Een totaal aantal activiteiten van 16.000 zal bij een verdere extrapolatie naar het totaal aantal soorten en door uit te gaan van de economische activiteiten in plaats van de soorten zeker worden gehaald.

4.2.2 Stand van zaken administratie



Grafiek 6, stand van zaken administratie

4.2.3 Aanwezigheid economische activiteiten



Grafiek 7, inventarisatie economische activiteiten

4.2.4 Kwantitatieve uitkomsten

Inventarisatie	Aanpassingen administratie	Aanpassingen boekingen	Totaal
0	12	20	32

Tabel 8, overzicht benodigde dagen

4.2.5 Berekeningen

De eenmalige lasten voor de provincies zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Doelgroepen		Inschatting dagen eenmalige kosten								
kolomnummer		1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Aantal	Dagen invent. intern	Dagen aanp. intern	Dagen besluit	Dagen onderzoek extern	Dagen per org.	Tarief per dag	Kosten per org.	Totaal doelgroep	
						2 t/m 5		6 * 7	8 * 1	
2 Provincies	12	0	32	5	5,5	42,5	600	€ 25.500	€ 306.000	

Tabel 9, overzicht eenmalige lasten

De structurele lasten zijn als volgt.

Doelgroepen		Inschatting dagen struct. kosten							
kolomnummer		1	2	3	4	5	6	7	8
	Aantal	Jaarlijkse paragraaf	Publicatieplicht	Medewerking klachten	Dagen p. org.	Tarief per dag	Kosten per org.	Totaal doelgroep	
					2 t/m 4		5 * 6	6 * 7	
2 Provincies	12	4	1	1	6	600	€ 3.500	€ 42.000	

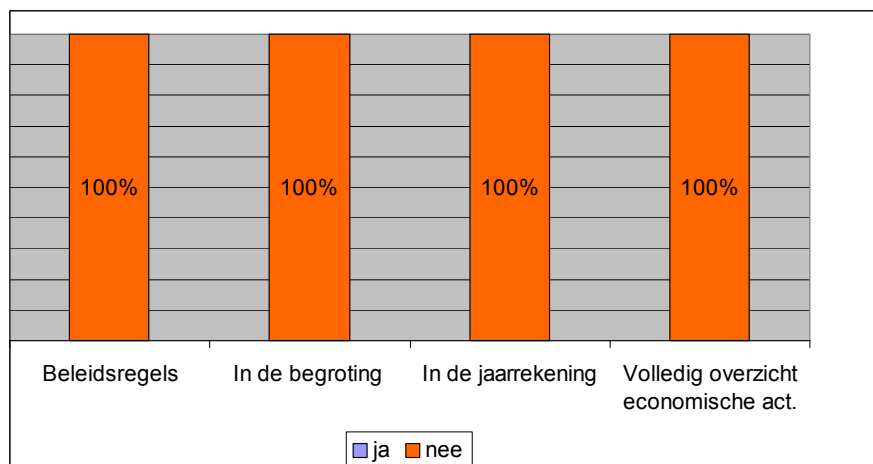
Tabel 10, overzicht structurele lasten

4.3 Waterschappen

De uitvoering van het onderzoek bij de waterschappen is qua vraagstelling nagenoeg gelijk aan die bij de gemeenten. In deze paragraaf worden derhalve alleen de uitkomsten weergegeven.

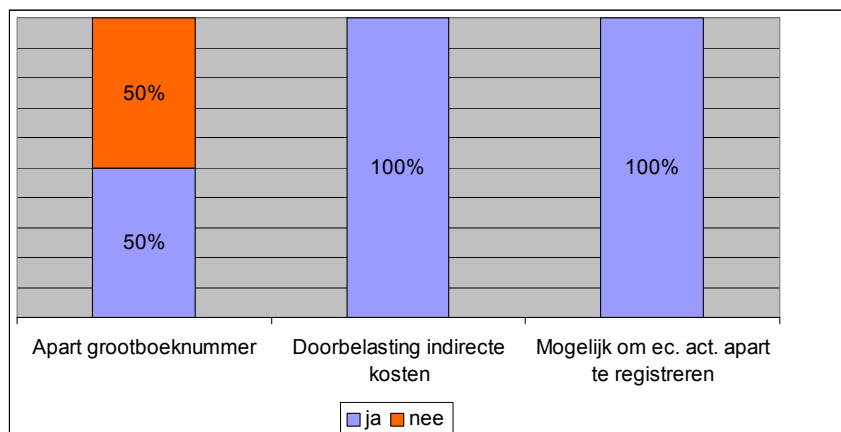
De vragenlijst is verstuurd naar twee waterschappen en beide hebben de vragenlijst ingevuld.

4.3.1 Inzicht in economische activiteiten



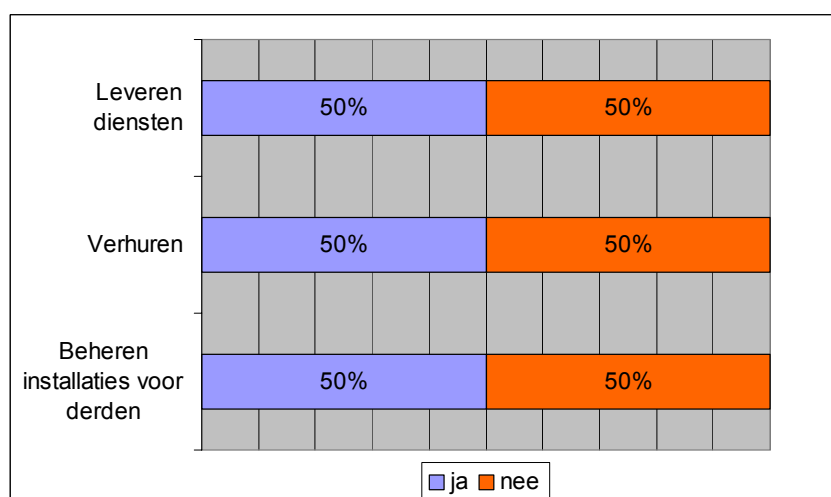
Grafiek 8, aandacht voor economische activiteiten

4.3.2 Stand van zaken administratie



Grafiek 9, stand van zaken administratie

4.3.3 Aanwezigheid economische activiteiten



Grafiek 10, voorkomende economische activiteiten

4.3.4 Kwantitatieve uitkomsten

Inventarisatie	Aanpassingen administratie	Aanpassingen boekingen	Totaal
4	1	2,5	7,5

Tabel 11, overzicht benodigde dagen

4.3.5 Berekeningen

De eenmalige lasten voor de waterschappen zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Doelgroepen		Inschatting dagen eenmalige kosten								
kolomnummer		1	2	3	4	5	6	7	8	9
		Aantal	Dagen invent. intern	Dagen aanp. intern	Dagen besluit	Dagen onderzoek extern	Dagen per org.	Tarief per dag	Kosten per org.	Totaal doelgroep
							2 t/m 5		6 * 7	8 * 1
3	Waterschappen	26	4	3,5	nvt	nvt	7,5	520	€ 3.900	€ 101.400

Tabel 11, overzicht eenmalige kosten waterschappen

De structurele lasten zijn als volgt.

Doelgroepen		Inschatting dagen struct. kosten							
kolomnummer		1	2	3	4	5	6	7	8
		Aantal	Jaarlijkse paragraaf	Publicatie-plicht	Mede-werking klachten	Dagen p. org.	Tarief per dag	Kosten per org.	Totaal doelgroep
						2 t/m 4		5 * 6	6 * 7
3	Waterschappen	26	n.v.t.	1	1	2	520	€ 1.040	€ 27.040

Tabel 12, overzicht structurele kosten waterschappen

4.4 Onderwijs

In de aanpak van het onderzoek uitvoeringskosten/administratieve lasten is opgenomen dat voor wat betreft het Hoger Onderwijs aangesloten zou kunnen worden bij de regelgeving van het ministerie van OC&W. Met het ministerie is overleg gevoerd en daaruit bleek, dat de regelgeving vanuit het ministerie van OC&W voldoende is voor de gedragsregel verbod op kruissubsidiëring. De gedragsregel is niet aanvullend en er zijn derhalve geen extra uitvoeringskosten.

Inhoudelijk is er duidelijkheid op basis van de Notitie Helderheid d.d. 29 augustus 2003. In deze notitie zijn de voorwaarden gesteld waaronder publieke middelen mogen worden ingezet voor private activiteiten³¹. Daarbij is tevens aangegeven dat er geen concurrentievervalsing mag ontstaan.

In de richtlijn voor de jaarverslaglegging is het volgende opgenomen: 'In het jaarverslag wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de universiteiten gelden uit de rijksbijdrage aanwendt voor private activiteiten alsmede een nadere specificatie van de aangewende gelden per activiteit'. In het controleprotocol OC&W 2003 wordt ook expliciet verwezen naar de onder andere op dit punt aangescherpte richtlijn.

In de jaarverslagen 2004 zal blijken hoe de regelgeving in de praktijk uitpakt. Uit de case-onderzoeken is gebleken, dat de feitelijke situatie bij de universiteiten en Hoge Scholen verschilt. In het ene geval kan goed aan de regelgeving worden voldaan, in een ander geval zal dit (nog) de nodige problemen opleveren.

In overleg met de begeleidingscommissie is een aanvullend case-onderzoek gedaan bij een onderwijsinstelling (HO). Daaruit is gebleken dat die betreffende onderwijsinstelling ook in de praktijk goed kan voldoen aan de regelgeving vanuit het ministerie op het gebied van het (administratief) scheiden van activiteiten ten laste van de verschillende geldstromen.

4.5 Grote Technologische Instituten (GTI's)

Aan de hand van het eerdere case-onderzoek is geconcludeerd dat er bij de GTI's geen aanpassingen nodig zijn.

³¹ De gehanteerde begrippen

4.6 Zelfstandige bestuursorganen

Bij de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO) is een nader onderzoek gedaan naar een drietal ZBO's. Daartoe is eerst een selectie gemaakt van ZBO's met een verhoogt 'risico' op kruissubsidiëring. Dit leverde een aantal van 42 ZBO's op, waarvan 18 clusters. Naast de twee ZBO's waar in het eerdere onderzoek een case-studie is uitgevoerd is bij een drietal ZBO's nader onderzoek gedaan. Op basis van de case-studies en het nadere onderzoek kan worden geconcludeerd, dat de ZBO's in algemene zin voldoende in staat zijn om uitvoering te geven aan de gedragsregel verbod op kruissubsidiëring.

4.7 Ziekenhuizen

Het eerste case-onderzoek betrof een economische activiteit die door het betreffende ziekenhuis is ondergebracht in een aparte BV. Uit het onderzoek is gebleken dat:

- De vraagprijs gelijk is aan de kostprijs, inclusief een opslagpercentage;
- Niet geheel duidelijk is of alle (ontwikkel) kosten zijn meegenomen bij de bepaling van de kostprijs;
- Er sprake is van een duidelijke scheiding tussen de private en publieke activiteiten;
- Er een verbetertraject in gang gezet is om door middel van een cost management methodiek het berekenen van integrale kostprijzen mogelijk te maken;
- De BV een eigen boekhoudkundig systeem heeft;
- De toezichthouder de te hanteren tarieven bepaalt.

Het tweede case-onderzoek vertoont overeenkomsten met de eerste. Ook daar zijn economische activiteiten ondergebracht in BV's, waarbij ook onderzoekers een eigen BV kunnen beheren. Mogelijke octrooien van onderzoeksbevindingen worden verkocht.

4.8 Sociale werkplaatsen

In de Wet op de Sociale Werkplaatsen is in artikel 5 opgenomen dat 'De gemeente bedingt voor door de werknemer verrichte arbeid dan wel voor tegen zijn arbeid geleverde goederen en diensten een vergoeding, die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden.'

Door het bovengenoemde artikel is een deel van de markt en overheid problematiek geregeld, maar artikel 5 is gericht op arbeid en de gedragsregel gaat verder en is daarmee een aanvulling op de bestaande regelgeving³².

Uit het uitgevoerde case-onderzoek blijkt samengevat het volgende:

- De Sociale Werkplaats hanteert markttarieven voor haar producten en diensten, waarbij de verkoopprijs soms onder de kostprijs kan komen te liggen. De hoogste/best haalbare marge wordt nagestreefd in combinatie met een maximale bezetting;
- Voor de producten en diensten wordt een offerte opgesteld (inclusief nacalculatie);
- Voor de bepaling van de kostprijs wordt een Activity Based Costing methodiek gebruikt;
- In de administratie zijn de verschillende commerciële en niet-commerciële activiteiten gescheiden. Per economische activiteit is er een grootboeknummer;
- De werkelijke kosten en aantallen worden geregistreerd;
- Er worden publieke gelden ingezet voor het aanvullen van het negatieve saldo op de exploitatie.

4.9 GGD

Als tweede voorbeeld, naast de Sociale Werkplaatsen, van een gemeentelijk samenwerkingsverband is een case-studie verricht bij een GGD om te onderzoeken in hoeverre de administratie toereikend is om te kunnen voldoen aan de gedragsregel verbod op kruissubsidiëring. Uit het onderzoek is gebleken, dat de onderzochte GGD prestaties levert aan de deelnemende gemeenten en daarnaast economische activiteiten verricht. De administratie is zodanig ingericht, dat het mogelijk is de verschillende gemeenten op basis van de geleverde prestaties, die per

³² De gehanteerde norm is mogelijk te expliciteren, in de huidige vorm biedt deze veel ruimte voor interpretatie.

gemeente kunnen verschillen, aan de hand van kostprijzen per product de kosten in rekening te brengen. Dit is ook mogelijk voor de economische activiteiten.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies van het onderzoek weergegeven per doelgroep. Voor de wijze van berekening en de eventuele kanttekeningen wordt verwezen naar het voorgaande hoofdstuk.

5.1 Gemeenten

De uitkomsten van de het onderzoek bij gemeenten zijn als volgt.

	Eenmalige lasten per doelgroep	Structurele lasten per doelgroep
G4	€ 361.500	€ 57.600
> 100.000 inwoners	€ 869.400	€ 75.600
50.000 - 100.000 inwoners	€ 613.600	€ 124.800
20.000 - 50.000 inwoners	€ 1.656.720	€ 276.120
< 20.000 inwoners	€ 1.228.500	€ 234.000
Medewerking klachten		€ 36.300
Totaal	€ 4.729.720	€ 804.420

Tabel 13, overzicht totale kosten gemeenten

De uitvoeringskosten voor gemeenten bedragen indicatief eenmalig € 4,7 miljoen en structureel € 0,8 miljoen.

5.2 Provincies

De uitkomsten van het onderzoek bij provincies zijn als volgt.

	Eenmalige lasten per doelgroep	Structurele lasten per doelgroep
Provincies	€ 306.000	€ 42.000

Tabel 14, overzicht kosten provincies

De uitvoeringskosten voor provincies bedragen indicatief eenmalig € 306.000 en structureel € 42.000.

5.3 Waterschappen

De uitkomsten van het onderzoek bij de waterschappen zijn als volgt.

	Eenmalige lasten per doelgroep	Structurele lasten per doelgroep
Waterschappen	€ 101.400	€ 27.040

Tabel 15, overzicht kosten waterschappen

De uitvoeringskosten voor de waterschappen bedragen indicatief eenmalig € 101.000 en structureel € 27.000.

5.4 Onderwijsinstellingen

Voor wat betreft de onderwijsinstellingen is er op het gebied van de scheiding tussen publieke en economische activiteiten vanuit het ministerie van OC&W bestaande regelgeving. De gevolgen van de gedragsregel vallen binnen deze regelgeving.

5.5 Grote Technologische Instituten (GTI's)

Bij de GTI's is uit het case-onderzoek gebleken dat er geen aanpassingen nodig zijn.

5.6 Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)

Uit het onderzoek is gebleken, dat er voor de ZBO's geen aanpassingen nodig zijn omdat er dan wel reeds bestaande regelgeving is, dan wel dat in de administratie – bij die instellingen die mogelijk te maken krijgen met de gedragsregel - is voorzien in een scheiding van publieke en economische activiteiten.

5.7 Sociale Werkplaatsen

De bestaande regelgeving voor WSW en SW-bedrijven is niet geheel toereikend voor de gedragsregels. Uit het onderzoek is gebleken dat de administratie voldoende transparant is om te kunnen voldoen aan de gedragsregels.

5.8 GGD

Uit het onderzoek is gebleken, dat de administratie van de onderzochte GGD voldoende transparant en specifiek is om te kunnen voldoen aan de gedragsregels.

Bijlage 1

Berekeningen

nr	Activiteit	Aantal dagen per organisatie	Tarief	Lasten per organisatie	Aantal organisaties per groep	Totale lasten per groep eenmalig	Totale lasten per groep structureel
1	Inventariseren economische activiteiten						
	G4		600			83.100	
	> 100.000 inwoners	3	600	1.800	21	37.800	
	50.000-100.000 inwoners	2,5	520	1.300	40	52.000	
	20.000-50.000 inwoners	2	520	1.040	177	184.080	
	< 20.000 inwoners	1,5	520	780	225	175.500	
	Provincies	0	600	0	12	-	
	Waterschappen	4	520	2.080	26	54.080	
2	Uitvoeren aanpassingen						
	G4		600	0		205.200	
	> 100.000 inwoners	57	600	34.200	21	718.200	
	50.000-100.000 inwoners	21	520	10.920	40	436.800	
	20.000-50.000 inwoners	12	520	6.240	177	1.104.480	
	< 20.000 inwoners	6	520	3.120	225	702.000	
	Provincies	32	600	19.200	12	230.400	
	Waterschappen	3,5	520	1.820	26	47.320	
3	Besluit Publiek belang						
	G4		600	0		30.000	
	> 100.000 inwoners	3	600	1.800	21	37.800	
	50.000-100.000 inwoners	2	520	1.040	40	41.600	
	20.000-50.000 inwoners	2	520	1.040	177	184.080	
	< 20.000 inwoners	1	520	520	225	117.000	
	Provincies	5	600	3.000	12	36.000	
	Waterschappen	nvt	520		26	-	
4	Inventarisatie extern						
	G4		600			43.200	
	> 100.000 inwoners	6	600	3.600	21	75.600	
	50.000-100.000 inwoners	4	520	2.080	40	83.200	
	20.000-50.000 inwoners	2	520	1.040	177	184.080	
	< 20.000 inwoners	2	520	1.040	225	234.000	
	Provincies	5,5	600	3.300	12	39.600	
	Waterschappen		520		26		
5	Jaarlijks paragraaf						
	G4		600				32.400
	> 100.000 inwoners	4	600	2.400	21		50.400
	50.000-100.000 inwoners	4	520	2.080	40		83.200
	20.000-50.000 inwoners	2	520	1.040	177		184.080
	< 20.000 inwoners	2	520	1.040	225		234.000
	Provincies	4	600	2.400	12		28.800
	Waterschappen		520		26		-
6	Melden nieuwe economische activiteiten						
	G4		600				25.200
	> 100.000 inwoners	2	600	1.200	21		25.200
	50.000-100.000 inwoners	2	520	1.040	40		41.600
	20.000-50.000 inwoners	1	520	520	177		92.040
	< 20.000 inwoners	0	520	0	225		-
	Provincies	1	600	600	12		7.200
	Waterschappen	1	520	520	26		13.520
7	Verlenen van medewerking						
	G4						
	> 100.000 inwoners						
	50.000-100.000 inwoners						
	20.000-50.000 inwoners	66	550	36.300			36.300
	< 20.000 inwoners						
	Provincies	0,83	600	500	12		6.000
	Waterschappen	1	520	520	26		13.520
	Totaal					5.137.120	873.460

Bijlage 2

Overzicht economische activiteiten gemeenten

