

## Proportionaliteit van verantwoordingseisen

Verkennend onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen



# Proportionaliteit van verantwoordingseisen

Verkenkend onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen

Utrecht, januari 2024

## **Auteurs**

Peter Bex

Kayleigh Hoogenboom

Stefan Prij

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Onderzoeksmethode</b>	<b>6</b>
2.1	Doelstelling en onderzoeksvragen	6
2.2	Onderzoeksverantwoording	7
2.3	De geselecteerde casussen	8
<b>3</b>	<b>Conceptueel kader</b>	<b>10</b>
3.1	Verantwoordingseisen	10
3.2	Proportionaliteit	13
<b>4</b>	<b>Factoren voor proportionaliteit van verantwoordingseisen</b>	<b>16</b>
4.1	De analyse van de casussen	16
4.2	De factoren	20
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Discussie</b>	<b>30</b>
	<b>Bijlagen bij rapportage:</b>	<b>32</b>
I	Analyse per casus	33
	Casus 1: Verwerkingsregister AVG	35
	Casus 2: Bezoldiging topfunctionarissen WNT	38
	Casus 3: Meetgegevens voor verkrijgen SDE++	41
	Casus 4: Jaarverantwoording jeugdzorg	43
	Casus 5: Inlichtingenplicht bijstand	45
	Casus 6: Geleverde zorg Wmo	47
	Casus 7: Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen	50
	Casus 8: Uitgevoerde activiteiten NPO	53
	Casus 9: Naleving HACCP-beginselen	56
	Casus 10: Risicoanalyse legionella	58

# 1 Inleiding

Om het handelen van bedrijven, professionals en burgers<sup>1</sup> te beoordelen, vraagt de overheid informatie. In wet- en regelgeving zijn verplichtingen opgenomen zoals het verstrekken van informatie over milieuprestaties of het geven van financiële verantwoordingen. Het voldoen aan deze zogenaamde verantwoordingseisen leidt tot kosten en daarmee regeldruk. Regelmatig wordt vanuit bedrijven, professionals en burgers de vraag gesteld of de kosten voor het voldoen aan verantwoordingseisen in verhouding staan tot het nut ofwel het doel dat de overheid hiermee wenst te bereiken. Met andere woorden: "wanneer zijn verantwoordingseisen proportioneel?"

Initieel was de hoofdvraag van onderhavig onderzoek als volgt geformuleerd<sup>2</sup>:

*Welke doelen dienen de verantwoordingseisen, welke mechanismen spelen een rol bij het stellen van, en voldoen aan, die eisen en op welke wijze is de proportionaliteit van de daarmee opgelegde regeldruk te beoordelen?*

ATR heeft aan Sira Consulting gevraagd te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Het idee hierbij is dat deze factoren inzicht geven in de proportionaliteit en dit aanleiding kan zijn de betreffende verantwoordingseisen te optimaliseren.

De doelstellingen van het onderzoek zijn als volgt geformuleerd:

1. Het identificeren van de factoren die de proportionaliteit van verantwoordingseisen beïnvloeden.
2. Het verkennen van de mogelijkheden om de geïdentificeerde factoren gericht in te zetten in de dialoog over de proportionaliteit van verantwoordingseisen.

## **Verkennd onderzoek**

In dit verkennend onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen, is als eerste het conceptuele kader uitgewerkt. Hierin zijn de definities van verantwoordingseisen en proportionaliteit op basis van de literatuur beschreven en afgebakend.

Vervolgens is aan de hand van 10 concrete verantwoordingseisen (casussen) nagegaan welke factoren van invloed zijn op de proportionaliteit. Dit is gedaan door per casus in gesprek te gaan met de doelgroep die aan de verantwoordingseis moet voldoen en de overheid die deze eis oplegt.

De inzichten uit de vaak uiteenlopende ervaringen van de proportionaliteit van verantwoordingseisen zijn vervolgens geanalyseerd. Hiermee is een eerste overzicht opgesteld met factoren die de proportionaliteit van verantwoordingseisen beïnvloeden. Ook is een eerste verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om deze factoren in te zetten bij het in beeld brengen van de proportionaliteit van verantwoordingseisen.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft inhoudelijke en procesmatige afstemming plaatsgevonden met een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de ministeries van EZK en BZK, de wetenschap en de beroepsgroep van accountants. Sira Consulting draagt de verantwoordelijkheid voor het onderzoeksrapport. De

---

<sup>1</sup> Onder deze categorisering vallen ook organisaties in de publieke sector, zoals onderwijs- en zorginstellingen.

<sup>2</sup> In een later stadium van onderzoek zijn nieuwe doelstellingen geformuleerd. In hoofdstuk 2 wordt nader toegelicht waarom en op welke wijze het onderzoek een andere wending heeft genomen, en wat de gevolgen daarvan zijn.

klankbordgroep beoordeelt dit verkennende onderzoek als aanzet tot een dialoog over de proportionele inzet van verantwoordingseisen.

**Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 is de onderzoeksaanpak beschreven. Hierin zijn de belangrijkste werkzaamheden opgenomen. In hoofdstuk 3 is het conceptuele kader van het onderzoek opgenomen. Het conceptuele kader bevat de belangrijkste uitgangspunten en definities. In hoofdstuk 4 geven we inzicht in de geïdentificeerde factoren die bepalend zijn voor de proportionaliteit van verantwoordingseisen. In de bijlage staan samenvattingen per onderzochte casus, met daarin het totaal aan verzamelde informatie.

## 2 Onderzoeksmethode

### 2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstellingen van het onderzoek zijn als volgt geformuleerd:

1. Het identificeren van de factoren die de proportionaliteit van verantwoordingseisen beïnvloeden.
2. Het verkennen van de mogelijkheden om de geïdentificeerde factoren gericht in te zetten in de dialoog over de proportionaliteit van verantwoordingseisen.

Om deze doelstellingen te realiseren, zijn de onderzoeksvragen geformuleerd zoals opgenomen in onderstaande tekstkader.

#### Tekstkader 1. Onderzoeksvragen

##### Factoren voor proportionaliteit

1. Wat is de definitie van proportionaliteit en welke elementen worden hierin tegen elkaar afgewogen?
2. Welke factoren zijn bepalend voor de ervaren proportionaliteit van verantwoordingseisen?
3. Welke invloed hebben deze factoren op de ervaren proportionaliteit van verantwoordingseisen?
4. Hoe zijn deze factoren onder te brengen bij de verschillende elementen uit de definitie van proportionaliteit?

##### Verkenning

5. Hoe kunnen de geïdentificeerde factoren worden ingezet in een afwegingskader voor het in beeld brengen van de proportionaliteit van verantwoordingseisen?
6. Wat is de meest geschikte wijze om proportionaliteit van verantwoordingseisen (visueel) weer te geven?
7. In hoeverre is proportionaliteit eenduidig (objectief) te beoordelen?
8. Hoe kunnen de verschillende stakeholders worden betrokken bij het beoordelen van de proportionaliteit van verantwoordingseisen?

#### Aanpassing van de oorspronkelijke onderzoeksvraag

Initieel was de hoofdvraag van onderhavig onderzoek als volgt geformuleerd:

*Welke doelen dienen de verantwoordingseisen, welke mechanismen spelen een rol bij het stellen van, en voldoen aan, die eisen en op welke wijze is de proportionaliteit van de daarmee opgelegde regeldruk te beoordelen?*

Deze hoofdvraag zou beantwoord worden aan de hand van de volgende doelstellingen:

- Het kwalitatief en kwantitatief in kaart brengen van de totstandkoming, werking en effecten (mechanismen, groei-/krimpfactoren) van verantwoordingseisen in praktijk.
- Het beoordelen van de proportionaliteit van verantwoordingseisen door het doelbereik en de motieven van verantwoordingseisen af te wegen tegen de regeldruk als gevolg van die verantwoordingseisen

Gaandeweg is gebleken dat de doelstellingen zoals hierboven geformuleerd niet passend en niet haalbaar zijn in combinatie met de gekozen onderzoeksmethodiek van onderhavig onderzoek. Het onderzoek is casuïstisch van aard. Dit houdt in dat er sprake is van een



beperkt aantal onderzochte verantwoordingseisen en een beperkt aantal gesproken respondenten per verantwoordingseis (casus). Zoals nader wordt toegelicht in de komende hoofdstukken is een objectieve beoordeling van de proportionaliteit op basis van de casussen in dit onderzoek onmogelijk, omdat deze beoordeling onderhevig is aan subjectiviteit. Dit zorgt er ook voor dat het kwantitatief in kaart brengen van de werking en effecten van verantwoordingseisen in de praktijk niet haalbaar is. Een berekening van de regeldruk op basis van een beperkt aantal respondenten (N=2) is niet objectief.

Wat er vervolgens overblijft van de oorspronkelijke doelstellingen en hoofdvraag, is dat de werking van de verantwoordingseisen in de praktijk kwalitatief beschreven kan worden. En hoewel de proportionaliteit van verantwoordingseisen op basis van dit onderzoek niet beoordeeld kan worden, is aan de hand van de casussen wel in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op de beoordeling van de proportionaliteit. Om die reden is er in gezamenlijkheid met de opdrachtgever en de klankbordgroep voor gekozen een andere weg in te slaan met dit onderzoek. Het onderzoek heeft daarmee een verkennend karakter gekregen, gericht op het verkennen van de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen. De hoofdvraag is aan de hand van de casusbeschrijvingen nog steeds beantwoord en blijft dus staan. Een gevolg is dat de doelstellingen herzien zijn (zie inleiding en paragraaf 2.1 van dit rapport).

## 2.2 Onderzoeksverantwoording

Onderstaand figuur geeft de onderzoeksaanpak weer. Onder de figuur is dit beschreven.

**Figuur 1.** Werkzaamheden, methoden en resultaten per projectfase

PROJECTFASE	WERKZAAMHEDEN	ONDERZOEKSMETHODE	RESULTAAT
1 Inzicht in verantwoordingseisen en het begrip proportionaliteit	1. Casusonderzoek: bureauonderzoek en diepte-interviews 2. Literatuuronderzoek naar de begrippen 'proportionaliteit' en 'verantwoordingseisen'	 Bureauonderzoek en diepte-interviews	Uitgewerkte analyses per casus met resultaten kwalitatief onderzoek
2 Identificeren factoren en verkenning afwegingskader	1. Identificeren en analyseren van de factoren proportionaliteit 2. Verkenning van het afwegingskader	 Identificeren factoren	Eindrapport met factoren proportionaliteit en de contouren van een afwegingskader

### Fase 1: Inzicht in verantwoordingseisen en het begrip proportionaliteit

Het doel van de eerste fase was het verkrijgen van inzicht in de verantwoordingseisen, de reden waarom en de wijze waarop zij worden gesteld en vormgegeven en de kwalitatieve gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers.

- In stap 1 is een literatuuronderzoek uitgevoerd om de begrippen 'proportionaliteit' en 'verantwoordingseisen' te kunnen duiden. Het resultaat van stap 1 is het conceptueel kader in dit rapport.
- In stap 2 zijn de 10 casussen voor het onderzoeken van verantwoordingseisen geselecteerd. Voor deze 10 casussen is een bronnen- en literatuuronderzoek uitgevoerd aan de hand van parlementaire geschiedenis, memories van toelichting en overheidswebsites. Daarna zijn per casus twee diepte-interviews uitgevoerd: 1 met beleidsmedewerkers van het ministerie of de toezichthouder en 1 met een representant van de

doelgroep. In totaal zijn 19 interviews uitgevoerd.<sup>3</sup> De resultaten uit het bureauonderzoek en de interviews zijn vastgelegd in een samenvatting per casus (zie bijlage).

### Fase 2: Identificeren factoren en verkenning afwegingskader

Het doel van de tweede fase was het identificeren van factoren die de ervaren proportionaliteit beïnvloeden en het geven van een eerste inzicht in de mogelijkheden om proportionaliteit in beeld te brengen.

- In stap 1 zijn op basis van een analyse van alle casussen factoren geïdentificeerd die bepalend zijn voor de proportionaliteit.
- In stap 2 zijn deze factoren gebruikt om een eerste verkenning te doen naar een afwegingskader voor de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Deze zijn echter niet opgenomen in dit rapport omdat de huidige verkenning een te smalle basis is om te komen tot een afwegingskader waarmee uitspraken zijn te doen over de proportionaliteit van verantwoordingseisen (zie H6 Discussie).

## 2.3 De geselecteerde casussen

Voor de selectie van de casussen is uitgegaan van verantwoordingseisen die zijn opgelegd in Rijksregelgeving of EU-regelgeving<sup>4</sup>. Rijksregelgeving en EU-regelgeving bevatten een grote hoeveelheid verantwoordingseisen. Binnen deze verantwoordingseisen is daarom gericht verder geselecteerd op verantwoordingseisen waarvan het haalbaar werd geacht om achterliggende mechanismen (oorzaken voor het verzwaren of verlichten van de rege­druk in de loop van de tijd) te achterhalen.

De casussen hebben als doel om een zo breed en generiek mogelijk beeld te geven van verantwoordingseisen en onderliggende dynamiek en mechanismen. Daarom is bij de selectie van casussen ook rekening gehouden met een spreiding over:

- **Het beleidsterrein.** De casussen zijn verdeeld over verschillende beleidsterreinen: zorg, horeca, onderwijs, industrie, woningbouw en bouw.
- **De doelgroep.** De doelgroepen bedrijf, professional en burger zijn vertegenwoordigd in de tien casussen. Professionals zijn de verantwoordingsplichtige medewerkers in de sectoren zorg, onderwijs en woningcorporaties.
- **Verantwoordingsvarianten.** In hoeverre zelfstandig of met hulp aan een verantwoordingseis kan worden voldaan, zegt iets over de complexiteit van de verantwoordingseis. Er is zoveel mogelijk rekening gehouden met een spreiding op dit gebied, waarbij onderscheid is gemaakt tussen vijf varianten van complexiteit (zie ook 3.1):  
1: zelfstandig; 2: met hulp; 3: met verklaring (van bijv. certificerende of controlerende instellingen); 4: met accountantsverklaring; 5: volgens accountantsprotocol.

De tien geïdentificeerde casussen en hun spreiding over beleidsterrein, verantwoordingsvarianten en type doelgroep zijn samengevat in tabel 1.

---

<sup>3</sup> Voor de casus Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen is geen respondent vanuit de doelgroep gevonden voor deelname aan het onderzoek.

<sup>4</sup> Verantwoordingseisen uit decentrale regelgeving van provincies, gemeenten en waterschappen zijn niet meegenomen in dit onderzoek.



**Tabel 1.** De tien geïdentificeerde casussen voor het onderzoek

Casus	Zorg	Horeca	Onderwijs	Industrie	Woningcorporaties	Bouw	Verantwoordingsvariant	Bedrijven	Burgers	Professionals
1. Verwerkingsregister AVG	■	■	■	■	■	■	2	■		■
2. Bezoldiging topfunctionarissen (WNT)	■		■		■		5	■		■
3. Meetgegevens voor verkrijgen subsidie (SDE++)	■	■		■	■	■	3	■		
4. Jaarverantwoording jeugdzorg	■						4			■
5. Inlichtingenplicht bijstand <sup>5</sup>							1		■	
6. Geleverde zorg Wmo	■						5			■
7. Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen				■			5	■		
8. Uitgevoerde activiteiten NPO			■				1			■
9. Naleving HACCP-beginselen (voedselveiligheid)	■	■					1	■		
10. Risicoanalyse legionella (Drinkwaterbesluit)	■	■		■			2	■		■

De casussen in bovenstaande tabel bevatten verantwoordingseisen. Er bestaan echter goede voorbeelden van situaties waarin verantwoordingseisen niet aan de orde zijn, waardoor ook niet tot nauwelijks sprake is van regeldruk. In onderstaand tekstkader is een voorbeeld van een casus opgenomen waarin verantwoordingseisen geen rol (meer) spelen.

**Tekstkader 2.** Goed voorbeeld casus kinderbijslag

### Casus Kinderbijslag

Ouders en verzorgers die in Nederland wonen en/of werken, krijgen een bijdrage van de overheid voor de verzorging van kinderen tot 18 jaar: de kinderbijslag. Ouders krijgen na de inschrijving van het kind in de Basisregistratie Personen (BRP) automatisch een brief van de Sociale Verzekeringsbank dat kinderbijslag aangevraagd kan worden.

In dit voorbeeld zijn verantwoordingseisen voorkomen door aan te sluiten op bestaande processen en de daarbij horende verantwoording. Zodra het kind is ingeschreven in het BRP, wordt het proces van kinderbijslag ontvangen in gang gezet. Hier hoeven ouders of verzorgers geen verantwoording over af te leggen.

<sup>5</sup> Valt niet binnen een hier genoemd beleidsterrein.

## 3 Conceptueel kader

### 3.1 Verantwoordingseisen

Organisaties met een publieke functie leggen verantwoording af aan publieke en private partijen, en uiteindelijk de burger, over bepaalde (financiële of fysieke) zaken. Het afleggen van verantwoording is essentieel voor het goed functioneren van publieke organisaties in onze maatschappij.<sup>6</sup> Zo waarborgt het afleggen van verantwoording o.a. transparantie, controle op machtsmisbruik, efficiënt gebruik van publieke middelen en het creëren van een leereffect bij de doelgroep. Het afleggen van verantwoording kan er daarnaast voor zorgen dat de betrokkenheid van burgers wordt vergroot, door transparant te zijn over hoe beslissingen worden genomen en hoe publieke middelen worden besteed.

#### Definitie verantwoordingseis

ATR definieert verantwoordingseisen als volgt<sup>7</sup>: Een verantwoordingseis is een vooraf gestelde verplichting om verantwoording af te leggen over immateriële en/of materiële (fysieke of financiële) prestaties aan de overheid.

De definitie bestaat uit vier elementen die voor een goed begrip van verantwoordingseisen hieronder worden toegelicht. Het eerste element hebben wij overgenomen uit bovenstaande definitie. Het tweede en derde element zijn door ons gespecificeerd. Het vierde element is door ons uitgebreid.

- **Vooraf gestelde verplichting.** Met 'vooraf' wordt bedoeld dat de verplichting vastligt in wet- en regelgeving en niet bijvoorbeeld naar aanleiding van een tekortkoming wordt gevraagd (bijvoorbeeld door een inspectie).
- **Verantwoording afleggen.** In dit onderzoek maken we een onderscheid tussen procesmatige, financiële en beleidsmatige verantwoording:
  - Procesmatige verantwoording is gericht op de operationele processen binnen een organisatie. Een procesmatige verantwoording komt voor in casus 1 (Verwerkingsregister AVG), waar verantwoording wordt afgelegd over de wijze waarop persoonsgegevens worden verwerkt.
  - Financiële verantwoording draait om (de besteding van) geld en financiële middelen. Een voorbeeld is casus 6 (Geleverde zorg Wmo), waar verantwoording wordt afgelegd over de rechtmatige besteding van publieke middelen aan Wmo-zorg.
  - Beleidsmatige verantwoording betreft het naleven en uitvoeren van beleid en strategische doelen. Dit komt voor in casus 7 (Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen), waar de verantwoording wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de uitvoering van het beleid en het bereiken van het beleidsdoel.
- **Over prestaties.** Het begrip 'prestaties' dient ruim te worden opgevat. Het kan gaan om actieve en concrete handelingen, zoals het leveren van zorg (zie casus 4 Jaarverantwoording Jeugdzorg en casus 6 Geleverde zorg Wmo). Maar het kan ook gaan om minder expliciete handelingen, zoals het ontvangen van een inkomen (zie casus 5 Inlichtingenplicht bijstand). Over beide soorten handelingen kan het afleggen van verantwoording verplicht zijn. Daarbij kan het overigens gaan om informatie die actief

<sup>6</sup> In de [Nederlandse code van goed openbaar bestuur](#) (van het ministerie van BZK) is het verantwoordingsbeginsel één van de zeven beginselen voor goed openbaar bestuur. Dit vertrouwensbeginsel gaat over de essentie van het afleggen van verantwoording voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.

<sup>7</sup> Conform de offerteaanvraag 'Onderzoek proportionaliteit van verantwoordingseisen', p.2.

wordt opgevraagd (informatie moet worden toegestuurd) of om informatie die niet actief wordt opgevraagd (informatie moet beschikbaar zijn).

- **Aan de overheid of private partijen.** Verantwoording kan zowel aan de overheid als aan private partijen worden afgelegd. Zo leggen verantwoordelijken<sup>8</sup> in casus 2 (Bezoldiging topfunctionarissen WNT) verantwoording af over de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen aan het ministerie van BZK<sup>9</sup>. In casus 7 (Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen) leggen producenten en importeurs verantwoording af aan een private partij (het Afvalfonds) over de recycling van de op de markt gebrachte verpakkingen.<sup>10</sup> Het Afvalfonds legt als uitvoeringsorganisatie op haar beurt verantwoording af aan het ministerie van IenW.

Daarnaast kan de verantwoording via verschillende kanalen verlopen. Zo kan er sprake zijn van schriftelijke, digitale of mondelinge verantwoording aan de overheid of private partijen.

### De minimale verantwoordingseis ('business as usual')

Een deel van alle verantwoordingseisen betreft een zogenoemde minimale basiseis. Met minimale basiseis wordt bedoeld dat van bepaalde informatie verwacht mag worden dat een organisatie deze altijd in huis heeft. Vaak wordt het hebben van deze informatie verplicht gesteld vanuit bestaande wet- en regelgeving. Zo moet een bedrijf op basis van het Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de administratie altijd op orde hebben om de jaarrekening op te kunnen stellen<sup>11</sup>. Ook moet een bedrijf dat met gevaarlijke stoffen werkt weten welke risico's zich op de werkvloer kunnen voordoen en hoe veilig gewerkt wordt<sup>12</sup>, bijvoorbeeld door het hebben van een veiligheidsinformatieblad<sup>13</sup>. Bekendheid met de risico's die kunnen voorkomen op de werkvloer kan gezien worden als minimale basiseis. Omdat deze minimale basiseis aansluit bij de reguliere bedrijfsvoering van een bedrijf, wordt dit ook wel als 'business-as-usual' gezien.

Verantwoordingseisen kunnen aansluiten bij deze minimale eis. Dit zorgt ervoor dat er geen extra regeldruk ontstaat. Als verantwoordingseisen meer vragen dan de minimale basiseis, ontstaat meer regeldruk. In het voorbeeld van het bijhouden van een (basis)administratie gaat het om diverse verantwoordingseisen die regeldruk veroorzaken. Zo pleitte de NZa in 2019 voor een onderscheid tussen administratieve professionaliteit en administratieve (over)belasting: 'Van de nutteloze en niet-noodzakelijke administratieve (over)belasting moeten we af.'<sup>14</sup> Administratie ten behoeve van professionaliteit wordt gezien als de minimale basiseis, terwijl administratieve (over)belasting regeldruk veroorzaakt. In het voorbeeld van het bedrijf dat met gevaarlijke stoffen werkt, gaat het om de verantwoordingseis om een volledige Risico-inventarisatie- en Evaluatie (RI&E) uit te voeren. Dit zijn extra werkzaamheden bovenop het hebben van de benodigde basisinformatie waaruit blijkt dat het bedrijf weet welke gevaarlijke stoffen het in huis heeft en hoe het hier veilig mee om moet gaan. De RI&E bevat allerlei detailverplichtingen die zorgen voor een overbelasting<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> De definitie van een verantwoordelijke is opgenomen in artikel 1.1 WNT.

<sup>9</sup> Artikel 5, 5a en 5c, Uitvoeringsregeling WNT.

<sup>10</sup> Artikel 2, Regeling verslaglegging verpakkingen 2021.

<sup>11</sup> Burgerlijk Wetboek II, titel 9.

<sup>12</sup> Art. 7 van het Besluit risico's zware ongevallen.

<sup>13</sup> Art. 31 (zevende lid) van de Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 (REACH-verordening)

<sup>14</sup> F. van Bruggen en J. Beckers, Nederlandse Zorgautoriteit, *Fizier* 2019-05.

<sup>15</sup> Zie voor de verplichtingen het [deelrapport MKB-indicatorbedrijf: De kapsalon](#), van Sira Consulting.

## Verantwoordingsvarianten

Aan verantwoordingseisen kan zowel met als zonder (verplichte) hulp van externen voldaan worden. In het geval van bepaalde verantwoordingseisen moet bijvoorbeeld een accountantsverklaring worden toegevoegd, die al dan niet volgens een vastgesteld accountantsprotocol is opgesteld. Accountantsproducten worden door de regelgever gevraagd om aan te tonen dat het afleggen van verantwoording op juiste wijze gebeurt. Door de inzet van accountantsproducten neemt het risico op misbruik en fraude af. De accountant is dan ook een derde die in een significant aantal verantwoordingseisen een rol speelt<sup>16</sup>.

In hoeverre zelfstandig of met hulp aan een verantwoordingseis kan worden voldaan, zegt iets over de complexiteit van de verantwoordingseis. Om deze complexiteit in termen van hulp van derden te duiden, worden in dit onderzoek de volgende varianten op verantwoordingseisen onderscheiden:

1. Zelfstandig. De verantwoordingseis kan zonder enige vorm van hulp worden uitgevoerd door de normadressaat.
2. Met hulp. De verantwoordingseis moet (verplicht) met hulp van een derde worden uitgevoerd.
3. Met verklaring. Bij de verantwoording wordt een verklaring gevraagd, bijvoorbeeld van een certificerende- of controlerende instelling.
4. Met accountantsverklaring. Bij de verantwoording wordt een accountantsverklaring gevraagd.
5. Volgens accountantsprotocol. Bij de verantwoording wordt een accountantsverklaring gevraagd, waarbij een vastgesteld accountantsprotocol is gevolgd.

## Doelen van verantwoordingseisen

Er bestaan verschillende redenen waarom verantwoordingseisen worden gevraagd. Onderstaande doelen van verantwoordingseisen zijn gebaseerd op de redenen die de Algemene Rekenkamer geeft voor het afleggen van publieke verantwoording<sup>17</sup>, op de Code van goed openbaar bestuur<sup>18</sup> en op M. Bovens (2005)<sup>19</sup>.

1. Toetsen op doelmatigheid van prestaties en effecten, ten behoeve van beleidssturing. Door verantwoording af te leggen, kan de efficiëntie waarmee publieke organisaties bepaalde prestaties en effecten realiseren beoordeeld worden. Zo kan gestuurd worden op een meer doelmatiger inzet van middelen.
2. Toetsen op rechtmatigheid, ter voorkoming van misbruik. Publieke organisaties leggen verantwoording af over besteding van publieke middelen om te laten zien dat deze middelen op een rechtmatige manier besteed worden. Verantwoording is daarnaast een middel om misbruik of oneigenlijk gebruik te voorkomen en fraude en corruptie tegen te gaan.
3. Transparantie, ter realisatie van een open overheid. Transparant zijn over de besteding van publieke middelen stelt burgers, belanghebbenden en overheidsinstanties in staat om te begrijpen hoe deze middelen worden ingezet.
4. Vergroten van het leervermogen, ter bevordering van de effectiviteit van het openbaar bestuur. Verantwoording dwingt bestuurders na te denken over hoe het beleid

---

<sup>16</sup> Bij verantwoordingseisen kan het gaan om zowel verticale als horizontale verantwoordingseisen. Bij verticale verantwoordingseisen gaat het om verantwoording direct aan de overheid. Bij horizontale verantwoordingseisen kan het gaan om verantwoording aan een derde partij zoals een accountant.

<sup>17</sup> Algemene Rekenkamer. [Publieke verantwoording](#).

<sup>18</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Openbaar Bestuur en Democratie. *Nederlandse code voor goed openbaarbestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. 2009.

<sup>19</sup> M. Bovens. Publieke verantwoording, een analysekader.

in het verleden is uitgevoerd, welke zaken hierin goed zijn verlopen en welke minder. Het terugblikken op beleid draagt bij aan het leervermogen.

Op basis van het voorgaande, is in onderstaand tekstkader de definitie van verantwoordingseisen beschreven, zoals wij deze hanteren in onderhavig onderzoek.

**Tekstkader 3.** Gehanteerde definitie verantwoordingseis in onderhavige onderzoek

Een verantwoordingseis is een vooraf gestelde verplichting om (procesmatige, financiële of beleidsmatige) verantwoording af te leggen over prestaties aan de overheid of private partijen. Hier kan actief of non-actief om worden gevraagd.

## 3.2 Proportionaliteit

In de bestuursrechtliteratuur is in beperkte mate geschreven over de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Wel is literatuur beschikbaar over de proportionaliteit van overheidsingrijpen en wet- en regelgeving in het algemeen. Daarom beschrijven wij hieronder in eerste instantie de definitie van proportionaliteit van overheidsingrijpen en wet- en regelgeving. Aangezien verantwoordingseisen een specifieke vorm van wet- en regelgeving betreffen, trekken wij vervolgens een parallel tussen de proportionaliteit van wet- en regelgeving en de proportionaliteit van verantwoordingseisen, zoals gedefinieerd en toegepast in het onderhavige onderzoek.

### Proportionaliteit van overheidsingrijpen

Volgens M.T.J. Bouwes (2013) gaat proportionaliteit over de rechtvaardiging van overheidsinterventie en de keuze van het middel ter bereiking van het doel/effect van de overheidsinterventie. Volgens Bouwes is het proportionaliteitsbeginsel dan ook wezenlijk voor de rechtsstaat en voor de bescherming van burgerlijke vrijheden, omdat het een redelijke verhouding veronderstelt tussen overheidsinterventie en individuele vrijheden.<sup>20</sup> Dit houdt in dat de middelen die de overheid inzet om een doel te bereiken in verhouding moeten staan tot dat doel en niet buitensporig mogen zijn.

Ook in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) komt het proportionaliteitsbeginsel voor, waar het geldt als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.<sup>21</sup> Dit zogenoemde evenredigheidsbeginsel betreft het afwegen van de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen. Gevolgen van een overheidsbesluit moeten evenredig zijn in de verhouding met de doelen die door middel van dit besluit moeten worden behaald.

### Proportionaliteit van wet- en regelgeving

Voorgaande betreft de proportionaliteit van overheidsingrijpen in het algemeen. Vanuit deze theorie kan een parallel getrokken worden naar de proportionaliteit van wet- en regelgeving, waartoe ook verantwoordingseisen behoren. Tekstkader 4 (zie einde van dit hoofdstuk) bevat de definitie die wij vanuit een bestuurskundig perspectief geven aan de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Deze definitie is gebaseerd op onderstaande beschrijvingen van de proportionaliteit van wet- en regelgeving uit het literatuuronderzoek.

- **Verhouding inspanningen en doelbereik.** Proportionaliteit van wet- en regelgeving gaat over de gevraagde inspanningen om te voldoen aan verplichtingen uit wet-

<sup>20</sup> M. Tj. Bouwes. Het proportionaliteitsbeginsel in het wetgevingsbeleid, *Regel/Maat* 2013-3, p. 148

<sup>21</sup> Artikel 3:4, lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

en regelgeving en de mate waarin het beoogde beleidsdoel met die inspanningen wordt bereikt. De inspanningen en het doelbereik moeten in verhouding zijn.<sup>22</sup>

Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving beschrijft de inspanningen die burgers, bedrijven en/of professionals moeten doen om aan verplichtingen in regelgeving te voldoen als regeldruk.<sup>23</sup> Hier gaan we ook vanuit in onze definitie (zie tekstkader 4).

Een voorwaarde om iets over de proportionaliteit te kunnen zeggen, is dat het doel van de regeling en het middel om dat doel te bereiken, bekend zijn<sup>24</sup>. Dit is nodig om iets te zeggen over doelbereik.

- **Beleidsmatige afweging.** In het (bestuurs)recht geldt proportionaliteit op veel terreinen als toetsingsmaatstaf. Voor de wetgever is proportionaliteit een eis van kwaliteit van wetgeving. Dit uit zich in de beleidsmatige afweging, waarbij de vraag wordt gesteld of de wet- en regelgeving en de daarin gestelde verantwoordingseisen een evenredig middel zijn om de gestelde doelen te bereiken.<sup>25</sup>

Theoretisch kan binnen de hierboven beschreven proportionaliteit van wet- en regelgeving een parallel worden getrokken met het principaal-agentvraagstuk<sup>26</sup>. De regelgever kan hierbij worden gezien als de principaal die er zeker van wil zijn dat de agent, de organisatie die verantwoording moet afleggen, gedrag vertoont zoals gewenst door de principaal. Accountants spelen hier een belangrijke rol, omdat ze de agent helpen bij het aantonen dat zij op de juiste manier verantwoording afleggen. Daarnaast bieden accountantsproducten zekerheid aan de regelgever en dekken ze risico's op misbruik en fraude zo veel mogelijk af.

Om de kosten die het gevolg zijn van verschillende belangen tussen principaal en agent zo laag mogelijk te doen zijn, zal de principaal de uitvoering van de activiteiten door de agent in de gaten willen houden (*monitoring costs*) en zal de agent bepaalde maatregelen willen nemen om te laten zien dat deze betrouwbaar is (*bonding costs*). De verwachting is daarbij dat als de bonding costs hoger zijn, dit de monitoring costs verlaagt.

### **Proportionaliteit in relatie tot doeltreffendheid en doelmatigheid**

In het (bestuurs)recht is proportionaliteit onlosmakelijk verbonden met doeltreffendheid en doelmatigheid. Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving definieert doeltreffendheid als de mate waarin beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid.<sup>27</sup> Toegepast op dit onderzoek gaat doeltreffendheid over de mate waarin doelen bereikt worden dankzij de inzet van verantwoordingseisen. Doelbereik is een voorwaarde voor proportionaliteit. Als een bepaalde verantwoordingseis zijn doel niet bereikt, is regeldruk namelijk per definitie onnodig.

Doelmatigheid is de mate waarin prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen worden bewerkstelligd.<sup>28</sup> Doelmatigheid gaat dus over de vraag of het doel ook op een meer efficiënte manier bereikt kan worden, bijvoorbeeld door de inzet van een minder ingrijpende verantwoordingseis. Met andere woorden, de regeldruk mag niet hoger zijn dan strikt noodzakelijk om het doel te bereiken en de risico's te beheersen. De beschikbaarheid van een minder belastend alternatief dat

---

<sup>22</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Handboek Meting Regeldrukkosten*, Den Haag: 1-1-2018.

<sup>23</sup> Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. [Beleidskompas. Regeldruk](#). Zie ook [Handboek Meting Regeldrukkosten](#).

<sup>24</sup> M. Tj. Bouwes. Het proportionaliteitsbeginsel in het wetgevingsbeleid, *RegelMaat* 2013-3, p. 148

<sup>25</sup> L.F.M. Verhey. Proportionaliteit als toetsingsmaatstaf. *RegelMaat* 2013-3, p.145.

<sup>26</sup> Zie o.a. Jensen & Meckling, 1976.

<sup>27</sup> Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. [Beleidskompas, paragraaf 3.3 Doeltreffendheid](#).

<sup>28</sup> Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. [Beleidskompas, paragraaf 3.4 Doelmatigheid](#).

hetzelfde doel bereikt en dezelfde risico's in dezelfde mate beheerst, wijst erop dat de verantwoordingseis niet proportioneel is.

### Het beoordelen van proportionaliteit

Op basis van de casuïstiek in onderhavig onderzoek is het onmogelijk om de proportionaliteit van verantwoordingseisen objectief te beoordelen. De casusbeschrijvingen zijn elk gebaseerd op de ervaringen van 2 respondenten. De respondenten geven een beoordeling van de proportionaliteit op basis van hun eigen inzichten, kennis en ervaring met de verantwoordingseis.<sup>29</sup> De beoordeling die zij geven is afhankelijk van een aantal factoren, die voor elke stakeholder anders kunnen uitpakken. Factoren worden in dit onderzoek gedefinieerd als duidelijk aanwijsbare oorzaken die de ervaren proportionaliteit negatief of positief beïnvloeden.

De casus over de verantwoording van de NPO-middelen (zie casus 8 in de bijlage) is een voorbeeld dat dit illustreert. Waar het voldoen aan de verantwoordingseis voor de ene onderwijsinstelling met matige regeldrukkosten gepaard gaat, bijvoorbeeld omdat het voldoende capaciteit en middelen in huis heeft om gemakkelijk aan de verantwoording te voldoen, gaat dit voor de andere onderwijsinstelling gepaard met hoge regeldrukkosten omdat zij niet over voldoende capaciteit en middelen beschikken. Het hebben van voldoende capaciteit en het beschikken over de juiste middelen zijn in dit voorbeeld factoren die van invloed zijn op hoe de regeldruk ervaren wordt. Op basis van eerdere onderzoeken<sup>30</sup> is bekend dat er ook andere factoren zijn die de ervaren regeldruk beïnvloeden. Zo zijn o.a. tijd en kosten, maar ook de complexiteit van verantwoordingseisen, de doorlooptijd en de mate van adequate dienstverlening van invloed op de ervaren regeldruk van een verantwoordingseis.

In hoeverre sprake is van bepaalde factoren en op welke wijze deze invloed hebben op de proportionaliteit van verantwoordingseisen, verschilt per stakeholder. Daarmee is de beoordeling van de proportionaliteit van verantwoordingseisen subjectief. Om richting een objectieve beoordeling van de proportionaliteit van verantwoordingseisen te gaan, moeten de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit objectief meetbaar zijn. Met uitzondering van de regeldrukberekening, zijn hier momenteel geen vastgestelde methoden voor. Hierdoor is op basis van dit onderzoek geen objectieve uitspraak te doen over de proportionaliteit van verantwoordingseisen.

Wel is het mogelijk om de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen te identificeren op basis van de casussen. Om deze reden heeft dit onderzoek een verkennend karakter. We onderzoeken welke factoren een rol (kunnen) spelen bij de proportionaliteit van verantwoordingseisen, zonder daarbij conclusies te trekken over die proportionaliteit.

Onderstaand tekstkader geeft weer hoe wij proportionaliteit van verantwoordingseisen op basis van de literatuur definiëren in het onderhavige onderzoek.

#### **Tekstkader 4.** Definitie proportionaliteit vanuit een bestuurskundig perspectief

Het begrip proportionaliteit verwijst naar het principe dat de inspanningen om te voldoen aan verantwoordingseisen (regeldruk) in verhouding moeten staan tot het bereiken van het doel dat met deze verantwoordingseisen wordt nagestreefd (doelbereik). Dit uit zich in een beleidsmatige afweging.

<sup>29</sup> Om deze reden wordt in dit onderzoek gesproken over de 'ervaren proportionaliteit' van een verantwoordingseis.

<sup>30</sup> Zie het rapport 'MKB-indicatorbedrijvenaankpak' en 'Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen' van Sira Consulting.

## 4 Factoren voor proportionaliteit van verantwoordingseisen

### 4.1 De analyse van de casussen

De tien casussen uit dit onderzoek zijn gebruikt voor het identificeren van factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Hiervoor is een analyse van de casussen gedaan, waarbij eerst is getoetst in hoeverre de verantwoordingseisen uit de casussen aansluiten bij de definitie van verantwoordingseisen (zie 3.1) en de elementen van proportionaliteit (zie 3.2).

#### Verantwoordingseisen

De definitie van een verantwoordingseis zoals gedefinieerd in tekstkader 3 is als volgt: Een verantwoordingseis is een vooraf gestelde verplichting om (procesmatige, financiële of beleidsmatige) verantwoording af te leggen over prestaties aan de overheid of private partijen. Hier kan actief of non-actief om worden gevraagd. De casussen uit dit onderzoek sluiten aan bij deze definitie van verantwoordingseisen:

- Alle casussen betreffen een vooraf gestelde verplichting in wet- en regelgeving.
- De casussen betreffen procesmatige, financiële of beleidsmatige verantwoording. Van de 10 casussen zijn er 3 een procesmatige verantwoording, zoals casus 9, waar verantwoording wordt afgelegd over de veiligheid van voedsel in alle stadia van het productieproces. In 6 van de 10 casussen betreft het een financiële verantwoording. Een voorbeeld is casus 3, waar verantwoording wordt afgelegd over productiegegevens voor het verkrijgen van subsidie (SDE++). In 1 casus is sprake van een beleidsmatige verantwoording. Dit komt voor in casus 7, waar de verantwoording wordt afgelegd over de materiaalsoorten van verpakkingen en het gewicht in kilo's bij het Afvalfonds. Dit wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de uitvoering van het beleid en het bereiken van het beleidsdoel
- In alle casussen is sprake van informatie die ofwel actief wordt opgevraagd, ofwel beschikbaar moet zijn (en moet worden aangeleverd wanneer hier om wordt gevraagd).
- Alle casussen betreffen verantwoording aan de overheid of aan private partijen. In 8 van de 10 casussen wordt verantwoording afgelegd aan overheidsorganisaties, zoals gemeenten, toezichthouders, uitvoeringsorganisaties of ministeries. Zo leggen zorgaanbieders verantwoording af over de geleverde Wmo zorg aan gemeenten (casus 6) en leggen levensmiddelenbedrijven verantwoording af over de veiligheid en hygiëne van voedsel aan de toezichthoudende NVWA (casus 9). In 2 van de 10 casussen wordt verantwoording afgelegd aan een private partij, bijvoorbeeld bij het indienen van meetrapporten bij CertiQ of VertoGas (casus 3).

Om beleidsdoelen te realiseren, hoeven verantwoordingseisen niet noodzakelijk te zijn. Een voorbeeld is de eerdergenoemde casus van de kinderbijslag (tekstkader 2). Het systeem van de Sociale Verzekeringsbank is direct gekoppeld aan de Basisregistratie Personen (BRP). Hieruit blijkt dat ouders kinderen hebben (en hoeveel) en daardoor recht hebben op kinderbijslag, zonder dat zij ieder jaar hoeven te verantwoorden. Door gebruik te maken van bestaande systemen en hierop aan te sluiten wordt in dit voorbeeld het beleidsdoel bereikt, zonder dat hier verantwoordingseisen aan te pas komen.



### Doelbereik

In de definitie van proportionaliteit zoals gedefinieerd in tekstkader 4 zit het element van doelbereik. Hoewel de meeste geïnterviewde beleidsmedewerkers van de overheid de volledige beleidstheorie van de betreffende casus direct beschikbaar hadden, bleek dit, bij degene die dit in mindere mate konden, uit het bronnen- en literatuuronderzoek te reconstrueren. Zo is het beleidsdoel in bijvoorbeeld casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) het waarborgen van de voedselveiligheid en het beleidsdoel in casus 10 (Risicoanalyse legionella) het beschermen van de volksgezondheid tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging.

Met het inzicht in de beleidsdoelen van de casussen is een voorwaarde aanwezig voor het bepalen van het doelbereik. Aangezien het onderhavige onderzoek geen beleidsevaluatie op doeltreffendheid betreft (en ook vanwege het aantal gehouden interviews per casus), zijn in het voorliggende rapport echter geen conclusies opgenomen over de mate van doelbereik.

### Regeldruk

Een tweede element uit de definitie van proportionaliteit (zie tekstkader 4) is regeldruk. Uit de analyse van de casussen, maar ook uit andere regeldrukonderzoeken van Sira Consulting<sup>31</sup>, blijkt dat regeldruk uit twee elementen bestaat, te weten regeldrukkosten en werkbaarheid. Bepaalde verantwoordingseisen kosten veel geld, terwijl anderen met name zorgen voor ergernissen doordat ze slecht werkbaar zijn.

Verantwoordingseisen leiden tot regeldrukkosten. Een analyse van de casussen laat zien dat hier verschillende oorzaken voor zijn, zoals het moeten inhuren van derden. Zo moeten zorginstellingen in casus 4 (Jaarverantwoording jeugdzorg) en casus 6 (Geleverde zorg Wmo) een accountant inhuren voor het opstellen van een Assurancerapport. Andere factoren die invloed hebben op regeldrukkosten zijn administratieve lasten, aansluiting op de bedrijfsvoering, de inzet van personele capaciteit en de beschikbaarheid over middelen. Hiervan is in alle casussen in meer of mindere mate sprake.

Ook laten de casussen zien dat de (ervaren) werkbaarheid van verantwoordingseisen van invloed is op de proportionaliteit en dat deze uit een aantal elementen bestaat. Zo is sprake van complexe en minder complexe verantwoordingseisen. Een voorbeeld van een complexe verantwoordingeis is casus 3 (Meetgegevens voor verkrijgen subsidie SDE++) waar de verantwoording een onoverzichtelijk proces is door de vele schakels in de keten. Andere elementen van werkbaarheid zijn informatievoorziening, differentiatie binnen doelgroepen, de aanwezigheid van kennis en ervaring, de mate van adequate dienstverlening en de doorlooptijd.<sup>32</sup>

### Proportionaliteit

Zoals toegelicht in 3.2, is het objectief vaststellen van de proportionaliteit van verantwoordingseisen onmogelijk. Wat de ene persoon proportioneel vindt, kan iemand anders niet proportioneel vinden. Kortom, de wijze waarop proportionaliteit ervaren wordt, is subjectief.

Op basis van de casussen kan geconcludeerd worden dat de proportionaliteit afhankelijk is van het perspectief van waaruit naar verantwoordingseisen wordt gekeken. Personen vormen vanuit hun eigen ervaring en inzicht een mening over de verschillende factoren onder doelbereik en regeldruk. De casussen laten zien dat wat de ene persoon als werkbaar ervaart, de ander als niet werkbaar ervaart. Een ander voorbeeld is dat een verantwoordingeis als meer proportioneel wordt ervaren wanneer het aansluit op de reguliere

---

<sup>31</sup> [Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in zes sectoren](#) en [Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen](#).

<sup>32</sup> De twee laatstgenoemde elementen zijn toegevoegd op basis van kennis uit eerdere onderzoeken.

bedrijfsvoering. Wanneer de overheid nagenoeg hetzelfde vraagt, maar een andere definitie of een ander format hanteert, zal dit de regeldrukkosten juist verhogen. Daarmee kan gesteld worden dat de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit twee kanten op werken: ze kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op de proportionaliteit.

### **Analyse van de factoren per casus**

De analyse van de casussen heeft ertoe geleid dat 12 factoren zijn geïdentificeerd die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Het bronnen- en literatuuronderzoek is de eerste stap geweest in het identificeren van de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen. Aan de hand van memoires van toelichting zijn de achterliggende dynamiek en mechanismen van verantwoordingseisen onderzocht. Daarin zijn ook de groei- en krimpfactoren onderzocht, ofwel de reden om een verantwoordingseis te verzwaren dan wel te verlichten. Deze redenen zijn een eerste aanknopingspunt geweest voor het identificeren van de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen.

In de interviews is vervolgens gericht gevraagd naar de mechanismen en groei- en krimpfactoren, maar ook naar de ervaren regeldruk bij de verantwoordingseis. Op basis van de input uit de interviews kon een longlist worden opgesteld met factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen. De factoren op de longlist zijn gegroepeerd, waardoor is gekomen tot de huidige lijst van 12 factoren (shortlist).

Onderstaande tabel geeft het resultaat van de analyse weer. Per casus is opgenomen van welke factoren sprake is. De rode bolletjes geven aan dat er sprake is van een factor met een negatieve invloed op de proportionaliteit. De groene bolletjes geven aan dat er sprake is van een factor met een positieve invloed op de proportionaliteit. Dit overzicht is een weergave van de casussen en is dus enkel gebaseerd op de opgehaalde ervaringen. Het kan zijn dat de lijst met factoren nog niet volledig is. Andere casussen (verantwoordingseisen) geven mogelijk nog inzicht in aanvullende factoren.

**Tabel 2** Analyse van de casuïstiek: factoren per casus

Casus	Factoren											
	Duidelijkheid beleidsdoel	Causaliteit beleidsdoel en verantwoordingsseis	Ervaren nut en noodzaak	Toezicht en handhaving	Administratieve lasten	Afhankelijkheid van derden	Aansluiting op bedrijfsvoering	Capaciteit en middelen	Complexiteit verantwoordingsseis	Differentiatie binnen doelgroep	Informatievoorziening en dienstverlening	Duidelijkheid beleidsdoel
1. Verwerkingsregister AVG	●	●	●	●	●	●	●		●		●	●
2. Bezoldiging top-functionarissen WNT	●	●	●	●	●		●		●			
3. Meetgegevens voor verkrijgen subsidie SDE++	●	●	●		●	●			●		●	
4. Jaarverantwoording jeugdzorg	●	●		●	●	●	●		●			
5. Inlichtingenplicht bijstand	●				●	●			●		●	
6. Geleverde zorg Wmo	●	●			●	●	●		●		●	
7. Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen	●	●		●	●	●				●		
8. Uitgevoerde activiteiten NPO	●				●		●		●			
9. Naleving HACCP-beginselen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●
10. Risicoanalyse legionella	●		●	●	●		●	●	●	●		●

## 4.2 De factoren

De factoren die zijn geïdentificeerd op basis van de casuïstiek zijn hieronder beschreven.

### 1. Duidelijkheid over het beleidsdoel

---

Wet- en regelgeving heeft een bepaald beleidsdoel dat behaald dient te worden, ofwel de reden waarom verantwoording wordt gevraagd. Een helder beleidsdoel zorgt ervoor dat het voor de doelgroep helder is waarom verantwoordingseisen worden gevraagd. Je weet dan immers waar je het voor doet. De bekendheid met het beleidsdoel is daarom van invloed op de proportionaliteit. Het doel van de verantwoordingseis ligt een niveau 'lager' en betreft de wijze waarop moet worden verantwoord.

#### Casus duidelijk beleidsdoel

In casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) is het doel van de regeling (het garanderen van voedselveiligheid) duidelijk. Omdat het beleidsdoel duidelijk is, wordt het belang van de verantwoording gezien en is de bereidheid om te voldoen aan de verantwoording groter. Dit is van positieve invloed op de ervaren proportionaliteit.

De andere casussen waar de factor 'Duidelijkheid over het beleidsdoel' positief is beoordeeld zijn casus 3 (Meetgegevens verkrijgen subsidie SDE++), casus 4 (Jaarverantwoording jeugdzorg), casus 5 (Inlichtingenplicht bijstand), casus 6 (Geleverde zorg Wmo), casus 7 (Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen), casus 8 (Uitgevoerde activiteiten NPO) en casus 10 (Risicoanalyse legionella).

#### Casus onduidelijk beleidsdoel

In casus 1 (Verwerkingsregister AVG) is het doel van de regeling onduidelijk. De verwerkingsverantwoordelijke is onvoldoende op de hoogte van het beleidsdoel van de AVG en heeft daardoor minder begrip voor de verantwoordingseis. Hierdoor is minder snel sprake van ervaren proportionaliteit.

Een andere casus waar de factor 'Duidelijkheid over het beleidsdoel' negatief is beoordeeld, is casus 2 (Bezoldiging topfunctionarissen WNT).

### 2. Causaliteit beleidsdoel en verantwoordingseis

---

Bij deze factor gaat het om de vraag of de verantwoordingseis een directe bijdrage levert om het gewenste beleidsdoel te realiseren. Hoe duidelijker dit verband is, hoe groter de kans is dat de verplichting als proportioneel wordt ervaren.

#### Casus helder causaal verband

In casus 4 (Jaarverantwoording jeugdzorg) draagt het doel van de verantwoordingseis (het geven van inzicht in de besteding van gemeenschapsgeld) bij aan het doel van de Jeugdwet (het zorgen voor een optimale transparante jeugdhulpsector naar belanghebbenden en de gehele maatschappij). Met de jaarverantwoording wordt transparantie gecreëerd en wordt gecontroleerd of de publieke gelden rechtmatig worden besteed. Omdat de relatie tussen beide doelen helder is, is er eerder sprake van ervaren proportionaliteit.

Andere casussen waar de factor 'causaliteit beleidsdoel en verantwoordingseis' positief beoordeeld is, zijn casus 3 (Meetgegevens verkrijgen subsidie SDE++), casus 7 (Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen) en casus 9 (Naleving HACCP-beginselen).

In casus 6 (Geleverde zorg Wmo) bestaat geen direct causaal verband tussen het doel van de verantwoordingseis en het doel van de Wet maatschappelijke ondersteuning. In deze casus spelen echter ook de principes van rechtmatigheid en transparantie (zoals toegelicht in paragraaf 3.1). Hoewel niet specifiek genoemd, bestaat er in deze casus dus

wel een causaal verband tussen het doel van de verantwoordingseis en het doel publiek geld rechtmatig te besteden (en hier op transparante wijze inzicht in geven).

### **Casus niet helder causaal verband**

In casus 2 Bezoldiging topfunctionarissen WNT is de verantwoordingseis dat alle organisaties die aan deze verplichting moeten voldoen, alle informatie over beloning van hun topfunctionarissen beschikbaar maken. In de praktijk kiezen veel organisaties ervoor onder de WNT-norm te blijven. Toch blijft de verplichting van kracht. De respondent in deze casus is van mening dat de gedetailleerdheid van de verantwoordingseis niet meer bijdraagt aan het doel van de wet (het zorgen dat topinkomens onder de WNT-norm blijven) wanneer op een verantwoorde wijze kan worden aangetoond dat onder de WNT-norm wordt gebleven.

Andere casussen waar de factor 'causaliteit beleidsdoel en verantwoordingseis' negatief beoordeeld is, is casus 1 (Verwerkingsregister AVG).

## **3. Ervaren nut en noodzaak van de verantwoording**

---

Wanneer het draagvlak voor het maatschappelijke doel van de wet groot is, is er vaker begrip voor de verantwoordingseisen die in dit kader worden opgelegd. Dit komt de ervaren proportionaliteit ten goede. Hoe minder draagvlak er is voor het beleidsdoel, hoe groter de kans dat partijen de proportionaliteit van de verantwoordingsverplichting negatiever ervaren. Vaak worden nut en noodzaak van beleidsdoelen die zijn gerelateerd aan de volksgezondheid meer ingezien. De ervaren nut en noodzaak van een verantwoordingseis zijn daarmee van invloed op hoe de proportionaliteit ervaren wordt.

### **Casus nuttige en noodzakelijke verantwoording**

In casus 10 (Risicoanalyse legionella) is het doel van de regeling (veilig drinkwater) duidelijk. De geïnterviewde prioritaire instelling is van mening dat legionellapreventie noodzakelijk is om de veiligheid van (hotel)gasten te waarborgen. Daarmee draagt de risicoanalyse bij aan het doel van de regeling en is duidelijk waarom de verantwoording wordt gevraagd. In deze casus is sprake van ervaren nut en noodzaak, wat van positieve invloed is op de ervaren proportionaliteit.

Andere casussen waar de factor 'ervaren nut en noodzaak van de verantwoording' positief is beoordeeld, zijn casus 3 (Meetgegevens voor verkrijgen subsidie SDE++) en casus 9 (Naleving HACCP-beginselen).

### **Casus niet nuttige en noodzakelijke verantwoording**

In casus 1 (Verwerkingsregister AVG) ziet de verwerkingsverantwoordelijke het nut van de verantwoordingseis niet in. Dit heeft te maken met onduidelijkheid over het doel van de verantwoording, het ontbreken van een causale relatie tussen het voldoen aan de verantwoordingseis en de wijze waarop wordt omgegaan met persoonsgegevens en het ontbreken van toezicht vanuit de Autoriteit Persoonsgegevens.

Andere casussen waar de factor 'ervaren nut en noodzaak van de verantwoording' negatief is beoordeeld is, is casus 2 (Bezoldiging topfunctionarissen WNT).

## **4. Toezicht en handhaving**

---

Het houden van toezicht en het handhaven op gestelde verantwoordingseisen laat zien dat er wat met de verantwoording wordt gedaan. Toezicht en handhaving zijn daarom van positieve invloed op de ervaren proportionaliteit. In verantwoordingseisen waar sprake is van toezicht en handhaving wordt vaak gebruik gemaakt van het werk van de accountant.

### **Casus sprake van toezicht en handhaving**

In casus 4 (Jaarverantwoording jeugdzorg) houdt de NZA-toezicht op de aanlevering van de jaarverantwoording door instellingen en gebruikt deze voor het risicogericht toezicht. In deze casus is het toezicht goed ingericht en wordt er ook daadwerkelijk gecontroleerd door de NZa. Dit zorgt ervoor dat zorginstellingen aan de verantwoording voldoen en zij de verantwoording sneller als proportioneel ervaren.

De andere casussen waar de factor 'toezicht en handhaving' positief is beoordeeld, zijn casus 7 (Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen) en casus 10 (Risicoanalyse legionella). In casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) is het toezicht goed ingericht en wordt dit uitgevoerd, maar worden niet alle partijen in de voedselproductieketen gecontroleerd vanwege het risicogerichte toezicht.

### **Casus geen sprake van toezicht en handhaving**

In casus 1 (Verwerkingsregister AVG) kan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) als toezichthouder eisen dat verwerkingsverantwoordelijken het verwerkingsregister aan de AP verstrekken, maar dit gebeurt niet. Uit de casus blijkt dat de verwerkingsverantwoordelijke nooit door de AP om het verwerkingsregister wordt gevraagd. Oftewel: er is sprake van controleerbaarheid, maar niet van controle. De verwerkingsverantwoordelijke moet zich verantwoorden, maar zonder toezicht lijkt het alsof hier vervolgens niks mee wordt gedaan. Dit heeft een negatieve invloed op de ervaren proportionaliteit.

De andere casus waar de factor 'Toezicht en handhaving' negatief is beoordeeld, is casus 2 (Bezoldiging topfunctionarissen WNT).

## **5. Administratieve lasten**

---

Administratieve lasten hebben betrekking op de inspanningen die organisaties moeten verrichten om te voldoen aan de verantwoordingseis, zowel in termen van financiële kosten als in tijdbesteding. Hoge administratieve lasten verhogen de regeldruk, waardoor ze van negatieve invloed zijn op de ervaren proportionaliteit.

### **Casus lage administratieve lasten**

Als voorbeeld van een casus met lage administratieve lasten kan de contrastcasus Kinderbijslag (zie tekstkader 2) worden aangehaald, waar helemaal geen sprake is van administratieve lasten. Ouders krijgen automatisch een brief van de Sociale Verzekeringsbank en komen in aanmerking voor kinderbijslag zonder hier gegevens voor aan te leveren.

### **Casus hoge administratieve lasten**

In casus 2 (Bezoldiging topfunctionarissen WNT) is sprake van hoge administratieve lasten. Deze bestaan uit het openbaar maken en op internet publiceren van de bezoldigingsgegevens en het kennisnemen van de verplichting. Een hoogopgeleide medewerker besteedt in totaal 32 uur per jaar aan het verzamelen, vermelden en online plaatsen van de bezoldigingsgegevens. Deze administratieve lasten leiden tot een totale regeldruk van ongeveer € 12,6 miljoen per jaar.<sup>33</sup> De tijd voor het kennisnemen van de verplichting wordt niet jaarlijks besteed, maar wel per (nieuwe) directie van de verantwoordelijke. Dit kost een nieuwe directie 4 uur.

In alle andere casussen wordt de factor 'Administratieve lasten' ook negatief beoordeeld. Alle verantwoordingseisen in de casussen veroorzaken administratieve lasten. In

---

<sup>33</sup> Uitgaande van 1.874 verantwoordingsplichtige verantwoordelijken in Nederland (bron: WNT-register) en 100% naleving, bedraagt de totale regeldruk als gevolg van openbaarmaking en publicatie van de bezoldigingsgegevens ongeveer € 12,6 miljoen per jaar.

sommige casussen zijn deze hoger dan in andere, waardoor ze daar tot een hogere regeldruk en een lagere ervaren proportionaliteit leiden.

## **6. Afhankelijkheid van derden**

---

In bepaalde gevallen kunnen organisaties niet aan een verantwoordingseis voldoen zonder de hulp van derden, zoals accountants of (financieel) experts. Soms is het inschakelen van derden verplicht op basis van de verantwoordingseis (bijv. bij het verplicht laten opstellen van een Assurancerapport). Organisaties schakelen soms ook de hulp van een derde in omdat het zelf niet lukt om aan de verantwoording te voldoen (bijv. omdat deze te complex is of te veel tijd vergt). Afhankelijk zijn van de hulp van derden voor het voldoen aan de verantwoording gaat gepaard met kosten. De regeldruk neemt hierdoor toe, waardoor het afhankelijk zijn van derden als factor een negatieve invloed heeft op de ervaren proportionaliteit.

Tegelijkertijd geven accountants aan dat zij vinden dat er verwachtingen bij hen worden neergelegd die zij niet (altijd) kunnen waarborgen. Een voorbeeld is de casus 3 (Meetgegevens voor verkrijgen subsidie SDE++), waar accountants niet of nauwelijks kunnen voldoen aan de vraag, omdat het vaststellen van het correcte gebruik van biomassastromen een andere expertise vereist dan die van de meeste accountants. In dit voorbeeld is in de regeling een rol beschreven voor de accountant, die hij niet kan vervullen.

### **Casus onafhankelijk van derden**

In casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) leggen exploitanten van levensmiddelen verantwoording af over de veiligheid en hygiëne van voedsel. Dit doen zij door de risico's per schakel in de keten volgens de HACCP-beginselen in kaart te brengen en te beschrijven hoe gevaren beheerst kunnen worden. Zij hebben hierbij geen hulp nodig van andere partijen.

Andere casussen waar de factor 'Afhankelijkheid van derden' positief wordt beoordeeld, zijn casus 5 (Inlichtingenplicht bijstand) en casus 7 (Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen).

### **Casus afhankelijk van derden**

In casus 6 (Geleverde zorg Wmo) moet de zorgaanbieder een accountant inhuren voor het opstellen van het Assurancerapport. Dit is wettelijk verplicht. Een voorbeeld waar de hulp van een derde niet verplicht is, maar wel gevraagd wordt, is casus 1 (Verwerkingsregister AVG). De verwerkingsverantwoordelijke moet de hulp van een extern bureau inschakelen omdat voor de verwerkingsverantwoordelijke zelf onduidelijk is hoe invulling moet worden gegeven aan het bijhouden van een verwerkingsregister.

Andere casussen waar de factor 'Afhankelijkheid van derden' negatief wordt beoordeeld, zijn casus 4 (Jaarverantwoording Jeugdzorg) en casus 3 (Meetgegevens voor verkrijgen subsidie SDE++).

## **7. Aansluiting op reguliere bedrijfsvoering (Business-as-usual)**

---

Elke organisatie heeft een bepaalde werkwijze en beschikt over bepaalde informatie om het werk zo goed mogelijk te kunnen doen. Hoe meer een verantwoordingseis aansluit op deze reguliere bedrijfsvoering van een organisatie, hoe geringer de inspanningen zijn om hieraan te voldoen. Er kan ook sprake zijn van aansluiting op de reguliere bedrijfsvoering als horizontale verantwoording wordt afgelegd, bijvoorbeeld aan de accountant. Aansluiting op de bedrijfsvoering is daarom van positieve invloed op de ervaren proportionaliteit.

### **Casus aansluiting op reguliere bedrijfsvoering**

In casus 8 (Uitgevoerde activiteiten NPO) sluit de verantwoordingswijze over de NPO-gelden aan op de reguliere bedrijfsvoering van de school, door aan te sluiten bij het reguliere jaarverslag. Omdat de NPO-gelden een aanvullende bekostiging vormen op de Lumpsum, gelden de "normale" controleverplichtingen, zoals opgenomen in het onderwijsaccountantsprotocol. Dit betekent ook dat er geen extra accountantsverklaring nodig is binnen de NPO-verantwoording. Hierdoor zijn de lasten minimaal.

Andere casussen waar de factor 'Aansluiting op reguliere bedrijfsvoering' positief beoordeeld is, zijn casussen 4 (Jaarverantwoording Jeugdzorg) en 6 (Geleverde zorg Wmo). Zorginstellingen moeten op grond van de Regeling Jeugdwet<sup>34</sup> een jaarrekening opstellen, waarop de regels uit BW II titel 9<sup>35</sup> van toepassing zijn. Dit kan worden gezien als de 'minimale verantwoordingseis' (zie paragraaf 3.2), omdat zorginstellingen de financiële jaargegevens als onderdeel van hun reguliere bedrijfsvoering beschikbaar moeten hebben.

Ook casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) en casus 10 (Risicoanalyse legionella) zijn voorbeelden waar de factor 'Aansluiting op reguliere bedrijfsvoering' positief beoordeeld is. De reden dat de verantwoordingseis hier aansluit op de bedrijfsvoering, wordt met name veroorzaakt door het risico op reputatieschade in het geval van incidenten.

### **Casus geen aansluiting op reguliere bedrijfsvoering**

In casus 1 (Verwerkingsregister AVG) wordt met de gevraagde verantwoording niet aangesloten op de reguliere bedrijfsvoering. Verwerkingsverantwoordelijken moeten verantwoording afleggen over de wijze waarop zij persoonsgegevens verwerken. Dat wil zeggen dat zij verantwoording afleggen over onder andere de verwerkte persoonsgegevens, de doeleinden van de verwerking, de bewaartermijn en de genomen technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen.<sup>36</sup> Dit is niet iets wat de verwerkingsverantwoordelijke doet op basis van de reguliere bedrijfsvoering, waardoor de regeldruk als hoog en de proportionaliteit als laag wordt ervaren.

Een andere casus waar de factor 'Aansluiting op reguliere bedrijfsvoering' negatief is beoordeeld, is casus 2 (Bezoldiging topfunctionarissen WNT).

## **8. Capaciteit en middelen**

---

Wanneer een organisatie over voldoende capaciteit beschikt, is de kans groter dat een organisatie zelfstandig aan de verantwoording kan voldoen, ook al vraagt dit enige tijd. Is er relatief weinig capaciteit, maar zijn er voldoende middelen, dan kan de organisatie ervoor kiezen om een extern bureau in te huren om aan de verantwoording te voldoen. Heeft een organisatie zowel beperkte capaciteit als beperkte middelen, dan gaat de verantwoording gepaard met hoge extra tijdsinspanningen (overuren), waarbij ook de kans bestaat op niet-naleving. Capaciteit en middelen zijn daarmee van invloed op de ervaren proportionaliteit.

### **Casus voldoende capaciteit en middelen**

Casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) is een voorbeeld van een verantwoordingseis die door grote bedrijven vrij goed na te leven is, omdat zij over voldoende mankracht (capaciteit) beschikken om te voldoen aan de uitgebreide risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen. De respondent schat echter in dat bedrijven met minder capaciteit en middelen (vaak kleinere organisaties) minder goed aan de verantwoording kunnen voldoen.

---

<sup>34</sup> Artikel 4.1 t/m 4.4 Regeling Jeugdwet, voor jeugdzorginstellingen

<sup>35</sup> Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek

<sup>36</sup> [Verantwoordingsplicht | Autoriteit Persoonsgegevens](#)



Een andere casus waar de factor 'capaciteit en middelen' positief is beoordeeld, is casus 10 (Risicoanalyse legionella).

#### **Casus onvoldoende capaciteit en middelen**

Uit casus 8 (Uitgevoerde activiteiten NPO) blijkt dat het schoolbesturen niet altijd lukt om verantwoording af te leggen op schoolniveau. Een mogelijke verklaring hiervoor is een lage bezetting of organisatiegraad (capaciteit), waardoor het te veel tijd kost of (te) complex is om op schoolniveau te verantwoorden.

In de casussen is de factor 'Capaciteit en middelen' verder niet specifiek negatief beoordeeld. Echter geven de respondenten uit casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) en 10 (Risicoanalyse legionella) aan dat bedrijven met minder capaciteit en middelen wel hoge regeldrukkosten ervaren van de verantwoordingseisen.

### **9. Complexiteit van de verantwoordingseis**

---

Verantwoordingseisen kunnen complex zijn, bijvoorbeeld omdat niet duidelijk is wat er van de doelgroep gevraagd wordt of hoe ze daar invulling aan moeten geven. Zo worden zeer gedetailleerde verantwoordingseisen ook als complex ervaren. Hoe complexer de verantwoordingseis wordt ervaren, hoe minder werkbaar deze voor de doelgroep is. Door complexe verantwoordingseisen lukt het niet altijd om aan de verantwoording te voldoen of neemt de regeldruk toe. Dit heeft een negatieve invloed op de ervaren proportionaliteit.

#### **Casus niet complexe verantwoordingseis**

Er is geen voorbeeld van een niet complexe verantwoordingseis gevonden in de casussen. Casus 5 (Inlichtingenplicht bijstand) is een voorbeeld van een verantwoordingseis die niet complex is, maar door beperkte dienstverlening en communicatie wel zo wordt ervaren. De eis zelf gaat namelijk enkel over het doorgeven van wijzigingen. Voor de bijstandsgerechtigde is echter niet altijd duidelijk welke wijzigingen doorgegeven moeten worden. Als dienstverlening en communicatie duidelijker is, kan gesproken worden van een niet complexe verantwoordingseis.

#### **Casus complexe verantwoordingseis**

In casus 1 (Verwerkingsregister AVG) is het voor de doelgroep onduidelijk hoe invulling moet worden gegeven aan het bijhouden van een verwerkingsregister. Vanwege de complexiteit van de eis is het nodig om kosten te maken voor het inhuren van een gespecialiseerd extern bureau.

Andere casussen waar sprake is van de factor 'Complexiteit van de verantwoordingseis' zijn casus 2 (Bezoldiging topfunctionarissen WNT), casus 3 (Meetgegevens verkrijgen subsidie SDE++), casus 4 (Jaarverantwoording Jeugdzorg), casus 6 (Geleverde zorg Wmo), casus 8 (Uitgevoerde activiteiten NPO), casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) en casus 10 (Risicoanalyse legionella).

### **10. Differentiatie binnen doelgroep**

---

Binnen de doelgroep die aan de verantwoordingseis moet voldoen, kan sprake zijn van subdoelgroepen. Waar de verantwoording voor de ene subdoelgroep als zwaar wordt ervaren, kan dit voor de andere subdoelgroep meevallen. Door binnen een doelgroep onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld kleine en grote organisaties, kan de (ervaren) regeldruk afnemen. Dit is van positieve invloed op de ervaren proportionaliteit.

#### **Casus differentiatie binnen doelgroep**

In casus 10 (Risicoanalyse legionella) probeert de overheid het verschil in ervaren regeldruk tussen grotere en kleine prioritaire instellingen zo klein mogelijk te houden door hier

onderscheid in te maken als het aankomt op kosten voor het laten opstellen van een risicobeoordeling en -beheersplan<sup>37</sup>.

Een andere casus waar de factor 'Differentiatie binnen doelgroep' positief wordt beoordeeld, is casus 7 (Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen).

### **Casus geen differentiatie binnen doelgroep**

In casus 9 (Naleving HACCP-beginselen) moeten alle voedingsmiddelenbedrijven dezelfde handelingen uitvoeren om te voldoen aan de verantwoording. Kleinere bedrijven, met minder capaciteit en middelen, hebben er echter moeite mee om aan de gehele verantwoording te voldoen. Dit geldt ook voor casus 10 (Risicoanalyse legionella), waar het geïnterviewde bedrijf aangeeft dat het gemakkelijk kan voldoen aan de verantwoording omdat het een groot bedrijf betreft. Hoewel er op het vlak van kosten voor het laten opstellen van een risicobeoordeling en -beheersplan al een onderscheid wordt gemaakt tussen kleine en grote instellingen (zie voorbeeld hierboven), hebben kleinere bedrijven meer moeite om te voldoen aan de verantwoording dan grotere bedrijven.

## **11. Informatievoorziening en dienstverlening**

---

Goede informatievoorziening en dienstverlening vanuit overheidsorganisaties draagt bij aan de werkbaarheid van een verantwoordingseis, o.a. omdat dit voor duidelijkheid zorgt. Hierdoor blijft de regeldruk beperkt, wat informatievoorziening en dienstverlening als factor van positieve invloed maakt op de ervaren proportionaliteit.

### **Casus adequate informatievoorziening en dienstverlening**

Er zijn geen specifieke voorbeelden gevonden in de casussen waar de informatievoorziening en dienstverlening goed zijn ingericht.

Een voorbeeld waar de factor 'informatievoorziening en dienstverlening' buiten de casussen om vaak positief beoordeeld wordt is bij de (financiële) verantwoording van subsidies. Adequate informatievoorziening draagt in dat geval bij het efficiënt doorlopen van de gevraagde verantwoording.<sup>38</sup>

### **Casus inadequate informatievoorziening en dienstverlening**

In casus 1 (Verwerkingsregister AVG) is de dienstverlening vanuit de AP beperkt. Wanneer verwerkingsverantwoordelijken met vragen komen, is de AP niet of slecht bereikbaar.

Andere casussen waar de factor 'Informatievoorziening en dienstverlening' negatief beoordeeld wordt, is casus 3 (Meetgegevens verkrijgen subsidie SDE++), casus 5 (Inlichtingenplicht bijstand) en casus 6 (Geleverde zorg Wmo).

## **12. Kennis en ervaring**

---

Het beschikken over kennis en ervaring is van invloed op de ervaren proportionaliteit, omdat het de regeldruk kan verhogen of verlagen. Het beschikken over kennis en ervaring helpt bij het voldoen aan verantwoordingseisen die als complex kunnen worden ervaren. Zo hebben grotere bedrijven over het algemeen meer kennis in huis, waardoor het makkelijker wordt om te voldoen aan de verantwoording. Organisaties die niet over de juiste kennis en ervaring beschikken, ervaren meer onzekerheid over de naleving van de verantwoordingseis of moeten kosten maken voor de inhuur van een extern bureau om aan de verantwoording te voldoen. Dit verhoogt de regeldruk.

---

<sup>37</sup> Voor kleinere prioritaire instellingen, zoals een bed en breakfast of een kleine camping, bedragen deze kosten € 750,-. Voor grote zorginstellingen kunnen deze kosten oplopen tot duizenden euro's.

<sup>38</sup> Dit voorbeeld is afkomstig uit het onderzoek 'Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen', uitgevoerd door Sira Consulting in 2023.

**Casus aanwezigheid kennis en ervaring**

In casus 10 (Risicoanalyse legionella) speelt dat de respondent over jarenlange kennis en ervaring beschikt om redelijk gemakkelijk te voldoen aan de gedetailleerde verantwoording.

Een andere casus waar de factor 'Kennis en ervaring' positief beoordeeld wordt, is casus 9 (Naleving HACCP-beginselen).

**Casus afwezigheid kennis en ervaring**

In casus 1 (Verwerkingsregister AVG) bestaat onduidelijkheid over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan het bijhouden van een verwerkingsregister. Omdat de kennis en ervaring voor het voldoen aan deze verantwoordingseis ontbreekt, is het nodig om kosten te maken voor het inhuren van een gespecialiseerd extern bureau. Uit andere onderzoeken<sup>39</sup> blijkt echter dat deze verantwoordingseis als zo complex wordt ervaren, dat zelfs bedrijven met de nodige kennis en ervaring soms gebruik moeten maken van een extern deskundige.

Er zijn geen andere casussen waar de factor 'Kennis en ervaring' negatief beoordeeld wordt.

---

<sup>39</sup> Waaronder het onderzoek [Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in zes sectoren](#) en het onderzoek [Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen](#), beide van Sira Consulting.

## 5 Conclusies

### **1. Verantwoordingseisen worden gesteld met een gericht doel.**

---

Er bestaan verschillende redenen waarom verantwoordingseisen worden gevraagd. Het stellen van verantwoordingseisen waarborgt o.a. transparantie, controle op misbruik (door te toetsen op rechtmatigheid), efficiënt gebruik van publieke middelen en het creëren van een leereffect bij de doelgroep. Verantwoordingseisen moeten er dan ook voor zorgen dat de overheid zicht heeft op de effectiviteit en efficiëntie van zowel de verantwoordingseis zelf, als het beleid dat daarboven hangt.

Het stellen van verantwoordingseisen is echter niet altijd nodig. Het is een beleidsmatige afweging of de maatschappelijke winst die behaald wordt door het bereiken van het beleidsdoel, opweegt tegen de inspanningen die gepaard gaan met de opgelegde verantwoordingseis. Een goed voorbeeld waarin verantwoordingseisen geen rol (meer) spelen is de casus Kinderbijslag (zie tekstkader 2). In deze casus komen verantwoordingseisen niet voor omdat er via andere (bestaande) systemen voor wordt gezorgd dat de overheid weet wanneer ouders kinderen hebben en dus recht hebben op kinderbijslag. Deze casus kan als inspiratie dienen om ook voor andere verantwoordingseisen na te gaan hoe ze doelmatiger kunnen, of wellicht zelfs overbodig zijn. Dit betekent dat naar andere manieren kan worden gezocht om het beleidsdoel tegen minimale inspanningen te bereiken.

### **2. In dit onderzoek zijn 12 factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen.**

---

De proportionaliteit van verantwoordingseisen betreft de redelijke verhouding tussen de inspanningen om te voldoen aan de verantwoordingseis (regeldruk) en het bereiken van het doel dat met de verantwoordingseis wordt nagestreefd (doelbereik). Op basis van de 10 casussen in dit onderzoek zijn de volgende 12 factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de proportionaliteit. Andere casussen (verantwoordingseisen) geven mogelijk nog inzicht in aanvullende factoren.

1. Duidelijkheid beleidsdoel
2. Relatie doel verantwoordingseis en doel regeling
3. Ervaren nut en noodzaak
4. Toezicht en handhaving
5. Administratieve lasten
6. Afhankelijkheid van derden
7. Aansluiting op bedrijfsvoering<sup>40</sup>
8. Capaciteit en middelen
9. Complexiteit van de verantwoordingseis
10. Differentiatie binnen doelgroep
11. Informatie en dienstverlening
12. Kennis en ervaring

---

<sup>40</sup> Er kan ook sprake zijn van aansluiting op de reguliere bedrijfsvoering als horizontale verantwoording wordt afgelegd, bijvoorbeeld aan de accountant.

De factoren kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op de proportionaliteit.

### **3. De beoordeling van proportionaliteit is subjectief.**

Uit dit onderzoek blijkt dat de beoordeling van de proportionaliteit afhankelijk is van het perspectief van waaruit naar verantwoordingseisen wordt gekeken. Personen beoordelen de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit vanuit hun eigen ervaring en inzicht. Wat de ene persoon als proportioneel ervaart, kan iemand anders als niet proportioneel ervaren. Dit maakt dat de proportionaliteit van verantwoordingseisen niet eenduidig te beoordelen is.

Het verdient daarom aanbeveling om hierover in samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijken en een bredere vertegenwoordiging van de verschillende doelgroepen de dialoog aan te gaan.

## 6 Discussie

### **Eenvoudige vraag, (te) complex antwoord**

De aanleiding van dit verkennende onderzoek is de veel - vanuit regeldrukperspectief - gestelde vraag: "wanneer zijn verantwoordingseisen proportioneel?". In deze verkenning zijn 12 factoren geïdentificeerd die de proportionaliteit van verantwoordingseisen beïnvloeden. De factoren zijn afgeleid van (1) de ervaringen van normadressaten (degene die aan de verplichting moet voldoen) met verantwoordingseisen. En (2) de afwegingen die zijn gemaakt bij het tot stand komen van de verantwoordingseisen.

De oorspronkelijke gedachte van deze verkenning was om met deze factoren objectief te bepalen wanneer verantwoordingseisen proportioneel zijn. Het onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt dat dit vooralsnog niet haalbaar is omdat:

1. Voor het beoordelen van de factoren geen vastgestelde methoden beschikbaar zijn om deze objectief te bepalen.

De wijze waarop normadressaten deze factoren beoordelen, is afhankelijk van de kennis, capaciteit en middelen die zij beschikbaar hebben om te voldoen aan een verantwoordingseis. Voor de factor regeldruk is een (landelijke) methodiek vastgesteld om deze objectief te beoordelen voor de andere factoren zijn deze beperkt of niet vastgesteld.

2. Het beoordelen van de proportionaliteit altijd onderhevig is aan subjectiviteit.

Om vervolgens met de objectief vastgestelde factoren te komen tot een uitspraak over de proportionaliteit, moet worden bepaald of de inspanningen om te voldoen aan verantwoordingseisen (regeldruk) in verhouding staan tot het bereiken van het doel dat met deze verantwoordingseisen wordt nagestreefd (doelbereik). Deze beoordeling is subjectief en wordt - naast de geïdentificeerde factoren - ook bepaald door een persoonlijke interpretatie en (politieke) opvattingen. Kortom, wat de ene persoon als redelijk ervaart, kan door een andere persoon anders worden beoordeeld.

### **Basis van nader sociaalwetenschappelijk onderzoek**

Vanuit deze verkenning is duidelijk geworden dat eenvoudig antwoord op de vraag "wanneer zijn verantwoordingseisen proportioneel?" op basis van de huidige inzichten niet is te geven. Desondanks zijn tijdens het onderzoek met de klankbordgroep verschillende conceptuele ideeën hiervoor kort verkend, uiteenlopend van een balans-model (in de vorm van een evenwichtsbalans) tot een krachtenveldmodel (in de vorm van een spindigram). Uit de overleggen met de klankbordgroep bleek de huidige verkenning echter een te smalle basis om te komen tot een methodiek of beoordelingskader waarmee uitspraken zijn te doen over de proportionaliteit van verantwoordingseisen.

Dit verkennende onderzoek legt een basis om nader te onderzoeken in hoeverre een objectieve beoordeling van de proportionaliteit is te geven. Mogelijke vraagstellingen voor een dergelijk sociaalwetenschappelijk onderzoek zijn:

- A. Zijn de geïdentificeerde factoren volledig en op welke wijze zijn deze - of een selectie daarvan - objectief meetbaar te maken?
- B. Op welke wijze is met het inzicht in de factoren een oordeel te geven over de proportionaliteit van verantwoordingseisen?

### **Visie Sira Consulting op de proportionaliteit van verantwoordingseisen**

De voorliggende verkenning laat zien dat een discussie over de proportionaliteit van verantwoordingseisen zonder een robuuste methodiek, waarschijnlijk blijft bij een wellenietes discussie tussen verschillende stakeholders of tot het over-en-weer blijven aandragen van argumenten voor of tegen. Zo zien wij bijvoorbeeld dat de impact

assessments zoals deze door de Europese commissie worden voorgeschreven, sinds de introductie zo'n 10 jaar geleden steeds omvangrijker en complexer zijn geworden.

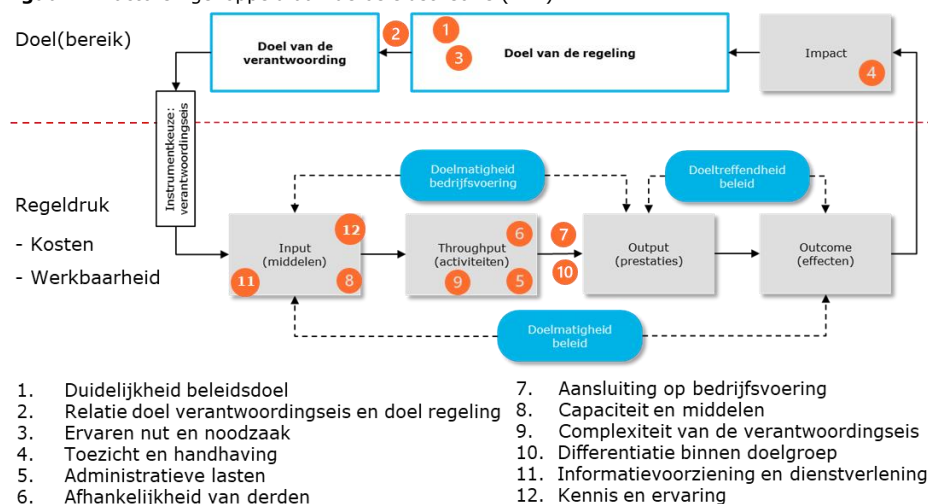
Sira Consulting heeft diverse (nationaal en internationaal erkende) methoden ontwikkeld om regeldruk, kwaliteit van dienstverlening of kostprijzen inzichtelijk te maken. Het doel van deze methodieken was (1) het geven van inzicht in de feitelijke omvang en (2) het identificeren van de mogelijkheden om dit positief te beïnvloeden. Kortom, het ontwikkelen van methoden gericht op het optimaliseren van beleids- en uitvoeringsprocessen van overheden.

Belangrijke voorwaarde bij de ontwikkeling deze methodieken was bovendien dat deze praktisch en binnen een redelijk overheidsbudget uitvoerbaar is. Door deze voorwaarde is er altijd een balans gezocht tussen enerzijds de betrouwbaarheid van de meting en anderzijds het inzicht om te komen tot concrete suggesties voor verbetering. Ofwel methodisch verschuiven we hiermee van "Meten is weten" naar "Meten is verbeteren".

Vanuit dit perspectief gezien kan de vraag worden gesteld in hoeverre een methodisch onderbouwde uitspraak over de proportionaliteit bijdraagt aan het voorkomen of verminderen van de regeldruk. De klankbordgroep heeft er immers terecht op gewezen dat het doen van uitspraken over de proportionaliteit vooralsnog niet mogelijk is. Onze suggestie zou daarom zijn om de geïdentificeerde factoren zodanig uit te werken – met meer concrete en onderbouwde voorbeelden – dat deze een handvat bieden voor beleidsmedewerkers om verantwoordingsverplichtingen optimaal te ontwerpen of te evalueren. Hierbij kan worden aangesloten bij de uitgangspunten zoals die worden gehanteerd bij het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (of beleidsinstrumenten) zoals dat is voorgeschreven in de RPE of de verschillende aanwijzingen zoals opgenomen in het beleidskompas.

Vanuit onze ervaring biedt de RPE als instrument gestructureerde handvatten om dit te doen. Deze methode maakt de samenhang zichtbaar tussen het doel van de regeling en het doel van het beleidsinstrument, de input, throughput, output en de outcome. De geïdentificeerde factoren uit de casussen zijn te gebruiken om deze onderdelen op een gestructureerde wijze te toetsen. In onze verkenning hebben wij dan ook de suggestie gedaan om de factoren op te hangen aan de beleidstheorie. Dit is weergegeven in onderstaande figuur. Zoals eerder aangegeven is de inventarisatie van de factoren nog niet volledig en is er nog discussie mogelijk over de plek van de factoren in de beleidstheorie. Het geeft echter wel een beeld van een mogelijke manier waarop verantwoordingseisen op een zo optimaal mogelijke manier ontworpen en geëvalueerd kunnen worden.

**Figuur 2.** Factoren gekoppeld aan de beleidstheorie (RPE)



## Bijlagen bij rapportage:

Proportionaliteit van verantwoordingseisen

I Analyse per casus

33



## I Analyse per casus

De geselecteerde 10 casussen (zie tabel 1) zijn in de volgende paragrafen uitgewerkt. In elke casus is antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?
- Waarover moet verantwoording worden afgelegd?
- Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?
- Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?
- Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?
- Wat wordt met de verantwoording gedaan?
- Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?

Op basis van de beantwoording van deze vragen is een analyse gemaakt van de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van de desbetreffende verantwoordingseis. Daarbij is ook de analyse beschreven hoe daartoe gekomen is.

## 1 Casus 1: Verwerkingsregister AVG

In 2018 trad de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in werking. In artikel 30 AVG is als verantwoordingseis opgenomen dat verwerkingsverantwoordelijken een verwerkingsregister moeten bijhouden. De verwerkingsverantwoordelijke is het bedrijf, de instelling/professional of de overheidsorganisatie die bepaalt voor welke doeleinden en op welke wijze persoonsgegevens worden verwerkt.

### Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?

Het doel van de AVG is de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van persoonsgegevens.<sup>41</sup>

Het doel van het bijhouden van een verwerkingsregister is dat verwerkingsverantwoordelijken in staat zijn om – ten behoeve van de controleerbaarheid – adequaat te reageren op verzoeken van de toezichthoudende autoriteit.<sup>42</sup> In Nederland is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) de toezichthoudende autoriteit.

### Waarover moet verantwoording worden afgelegd?

Verwerkingsverantwoordelijken moeten verantwoording afleggen over de wijze waarop zij persoonsgegevens verwerken. Dat wil zeggen dat zij verantwoording afleggen over onder andere de verwerkte persoonsgegevens, de doeleinden van de verwerking, de bewaartermijn en de genomen technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen.<sup>43</sup>

### Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?

Verwerkingsverantwoordelijken moeten een verwerkingsregister bijhouden met informatie over de verwerkte persoonsgegevens. In het verwerkingsregister moet de volgende informatie staan:<sup>44</sup>

- De naam en contactgegevens van:
  - De organisatie van de verwerkingsverantwoordelijke of de vertegenwoordiger van de organisatie
  - Eventuele andere organisaties met wie de doelen en middelen van de verwerking gezamenlijk zijn vastgesteld
  - De functionaris gegevensbescherming (FG), als die is aangesteld
  - Eventuele internationale organisaties waar de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens mee deelt
- De doelen van het verwerken van de persoonsgegevens
- Een beschrijving van de categorieën van personen van wie de verwerkingsverantwoordelijke gegevens verwerkt
- Een beschrijving van de categorieën van persoonsgegevens
- De datum waarop de verwerkingsverantwoordelijke de gegevens moet wissen (mits bekend)
- De categorieën van ontvangers aan wie de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verstrekt
- Een vermelding dat de verwerkingsverantwoordelijke de gegevens deelt met een land of internationale organisatie buiten de EU (mits van toepassing)

---

<sup>41</sup> Overweging (3) in combinatie met overweging (9) AVG

<sup>42</sup> Overweging (82) AVG

<sup>43</sup> [Verantwoordingsplicht | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

<sup>44</sup> Artikel 30, eerste lid AVG

- Een algemene beschrijving van de genomen technische en organisatorische maatregelen om de verwerkte persoonsgegevens te beveiligen

#### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

Uit verschillende andere (regeldruk)onderzoeken komt naar voren dat de meeste verwerkingsverantwoordelijken niet voldoen aan de verplichting om een verwerkingsregister bij te houden. In dit onderzoek voldoet de geïnterviewde verwerkingsverantwoordelijke wél aan deze verplichting. De verwerkingsverantwoordelijke doet dit uitsluitend vanwege de dreiging van hoge boetes in het geval van overtredingen.

#### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

Het ministerie van JenV is in Nederland in algemene zin verantwoordelijk voor de bescherming van persoonsgegevens. De AP kan als toezichthouder eisen dat verwerkingsverantwoordelijken het verwerkingsregister aan de AP verstrekken.

#### **Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

De verwerkingsverantwoordelijke heeft nog nooit toezicht gehad van de AP. Dit beeld wordt bevestigd in verschillende andere (regeldruk)onderzoeken. De respondent van de overheid (functionaris gegevensbescherming ministerie van JenV) weet niet wat met de verantwoording wordt gedaan en benadrukt dat de AVG in algemene zin vooral is bedoeld om betrokken personen handvatten te geven voor het uitoefenen van toezicht op de verwerking van hun eigen persoonsgegevens.

#### **Factoren van proportionaliteit**

De verwerkingsverantwoordelijke ervaart de verantwoordingseis als niet proportioneel. Dit komt met name door twee vormen van onduidelijkheid:

- Onduidelijkheid over het doel van de verantwoording ('waarom?'). De verwerkingsverantwoordelijke ziet geen causale relatie tussen het voldoen aan de verantwoordingseis (papieren werkelijkheid) en de wijze waarop wordt omgaan met persoonsgegevens (praktische werkelijkheid). Het nut van de plicht om te verantwoorden ontgaat de verwerkingsverantwoordelijke daarom, temeer omdat de AP nooit om het verwerkingsregister vraagt. Oftewel: er is sprake van controleerbaarheid, maar niet van controle.
- Onduidelijkheid over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan het bijhouden van een verwerkingsregister ('hoe?'). Hierdoor is het nodig om kosten te maken voor het inhuren van een gespecialiseerd extern bureau.

Het doel van de verantwoording (controleerbaarheid) draagt in praktijk niet bij aan het doel van de regeling (bescherming), omdat controles door de AP ontbreken terwijl:

- De meeste verwerkingsverantwoordelijken niet voldoen aan de verplichting;
- Het verwerkingsregister voor de verwerkingsverantwoordelijken die wél voldoen aan de verplichting slechts een papieren werkelijkheid is.

#### **Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

Ondanks de bestaande kritiek op en ervaren regeldruk van de AVG, is vanaf het moment van inwerkingtreding geen sprake meer geweest van groei- of krimpfactoren die hebben geleid tot het vermeerderen of verminderen van verantwoordingseisen.

Aan de introductie van de AVG zelf ligt wél een mechanisme ten grondslag, zijnde de wens tot harmonisatie van privacyregelgeving ten behoeve van ondernemingen die in de hele EU actief zijn. De harmonisatie van de privacyregelgeving in de 27 lidstaten als gevolg van de introductie van de rechtstreeks bindende AVG is een krimpfactor voor de regeldruk. De voorganger van de AVG – Richtlijn (95/46/EC) – leidde namelijk tot versnippering, omdat deze vaak op verschillende manieren werd geïmplementeerd en geïnterpreteerd in de 27 nationale wetgevingen van de lidstaten. Dit leverde extra kosten op

voor ondernemingen die in de hele EU actief waren. Zij moesten namelijk per lidstaat kennisnemen van en voldoen aan de betreffende privacyregelgeving. Daarnaast bemoeilijkte de versnipperde regelgeving de grensoverschrijdende uitwisseling van persoonsgegevens.

## 2 Casus 2: Bezoldiging topfunctionarissen WNT

De Wet normering topinkomens (WNT) is in 2013 in werking getreden. In de artikelen 5, 5a en 5c van de Uitvoeringsregeling WNT is als verantwoordingseis opgenomen dat verantwoordelijken de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen en boven de WNT-norm bezoldigde (en geanonimiseerde) niet-topfunctionarissen moeten vermelden in het financieel verslaggevingsdocument en op internet moeten publiceren. De verantwoordelijke is het orgaan van de rechtspersoon die namens die rechtspersoon de bezoldigingsafspraken maakt en/of verantwoordelijk is voor de openbaarmaking van de WNT-gegevens.

### Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?

Het doel van de WNT is een spaarzamer en doeltreffender gebruik van overheidsgelden door het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector.

Het doel van de publicatie van de bezoldigingsgegevens is het stimuleren van het debat over bezoldiging in de (semi)publieke sector door het transparant, vrij toegankelijk en eenvoudig vindbaar maken van de inkomens en eventuele ontslagvergoedingen van hun topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen die in loondienst zijn. Openbaarmaking is verder een nuttig controle-instrument en komt tegemoet aan een maatschappelijke wens, waarbij belastingplichtigen recht hebben om te worden geïnformeerd over het gebruik van overheidsmiddelen.

### Waarover moet verantwoording worden afgelegd?

Verantwoordelijken moeten verantwoording afleggen over de bezoldiging van topfunctionarissen en over de bezoldiging van niet-topfunctionarissen van wie de bezoldiging de WNT-norm overschrijdt. Zij leggen hierbij verantwoording af over onder andere de functie, de omvang van het dienstverband en de hoogte van de bezoldiging.

### Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?

Verantwoordelijken moeten de bezoldigingsgegevens vermelden in het financieel verslaggevingsdocument. Een accountant moet deze bezoldigingsgegevens controleren. Uiterlijk 1 juli van het jaar volgend op het boekjaar moeten verantwoordelijken de bezoldigingsgegevens online publiceren op een algemeen toegankelijke wijze gedurende ten minste 7 jaar. Het gaat om de volgende bezoldigingsgegevens:

- Per topfunctionaris:
  - Naam
  - Functie
  - Duur en omvang van het dienstverband
  - Bezoldiging
  - Bezoldigingsmaximum
- Per topfunctionaris met een uitkering wegens beëindiging van het dienstverband:
  - Naam
  - Functie
  - Jaar van beëindiging en omvang van het dienstverband
  - Uitkering
  - Maximale uitkering
- Per topfunctionaris van wie de bezoldiging of uitkering de WNT-norm overschrijdt:
  - Overschrijding
  - Reden waarom overschrijding al dan niet is toegestaan
  - Eventuele vordering op topfunctionaris of organisatie deze ter beschikking stelde

- Per niet-topfunctionaris van wie de bezoldiging de WNT-norm overschrijdt:
  - Functie
  - Omvang van het dienstverband
  - Bezoldiging
  - Motivatie van de overschrijding van de WNT-norm

#### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

De geïnterviewde geeft aan dat het lukt om te verantwoorden, maar verder niet met zekerheid te weten of dit ook geldt voor de gehele doelgroep.

#### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de WNT en het toezicht op de naleving daarvan door instellingen die vallen onder BZK. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving door andere instellingen ligt, afhankelijk van de sector, bij de Onderwijsinspectie, het Commissariaat v.d. Media en het ministerie van OCW, het CIBG en (zoals ten aanzien van de geïnterviewde woningcorporatie) de Autoriteit Woning-corporaties.<sup>45</sup>

#### **Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

Voor de geïnterviewde verantwoordelijke is niet duidelijk wat concreet wordt gedaan met de verantwoording. Het ministerie van BZK geeft aan dat de eerstelijns controletaak voor 100% wordt uitgevoerd door de accountant en wijst daarbij op de meldingsplicht van de accountant op grond van artikel 5.2 WNT in geval van een onjuiste of onvolledige verantwoording. Een melding van de accountant wordt onderzocht door een tweedelijns toezichthouder van de overheid. Verder geeft het ministerie aan dat het moeilijk is om toezicht te houden op de naleving van de online publicatieplicht.

#### **Factoren van proportionaliteit**

De verantwoordelijke ervaart de verantwoordingseis als niet proportioneel. Dit komt doordat de bezoldigingsgegevens worden uitgevraagd op een hoog detailniveau. Ook het controleprotocol is gedetailleerd. Dit maakt de verantwoording complex en tijdrovend voor zowel de verantwoordelijke als de accountant.<sup>46</sup> Dit leidt tot een hoge regeldruk, terwijl het ministerie de verantwoording zeer beperkt controleert.

Het doel van de verantwoording (stimuleren van debat door bezoldigingsgegevens vrij toegankelijk en eenvoudig vindbaar te maken) draagt in praktijk niet bij alle WNT-instellingen bij aan het doel van de regeling (tegengaan van bovenmatige bezoldiging), omdat sommige verantwoordelijken al uit eigen beweging bezoldigen onder de WNT-norm. Zij doen dit om ieder risico uit te sluiten op reputatieschade, die groot kan zijn vanwege de gevoeligheid van het onderwerp.

Bovendien is volgens de respondent van de doelgroep een doelmatiger alternatief denkbaar: de bezoldiging kan voor 98% worden berekend met maar drie posten: loon, bijtelling auto en pensioenpremie. Deze drie posten zijn eenvoudig te berekenen. Het risico van dit minder belastende alternatief is beperkt, waarbij de Belastingdienst een controlerende en signalerende rol kan vervullen in plaats van de accountant in te zetten als toezichthouder. In tegenstelling tot een publieke toezichthouder wordt de accountant namelijk ingehuurd door de verantwoordelijke. De verantwoordelijke instelling maakt hiervoor kosten en betaalt daarom haar eigen controle. Deze kosten zijn hoger naarmate de accountant meer complexiteit ervaart en daardoor meer inspanningen moet verrichten. In de huidige situatie besteedt de overheid haar toezichthoudende taak daarmee de facto uit aan een private partij die wordt gefinancierd door de doelgroep van de verplichting.

<sup>45</sup> [Overkoepelend eindrapport wetsevaluatie WNT 2016-2020](#)

<sup>46</sup> Dit werd ook geconstateerd in de [wetsevaluatie van de WNT 2016-2020](#)

Het ministerie van BZK geeft echter aan dat al veelvuldig pogingen zijn gedaan om dit alternatief te realiseren, maar dat deze pogingen zijn gestrand. Op basis van onderzoek dat het ministerie van BZK heeft uitgevoerd in samenspraak met accountants, concludeert het ministerie dat dit alternatief niet tot een lastenverlichting zou leiden, waardoor het alternatief onhaalbaar en onrealistisch wordt geacht. Dit is ook aan de Tweede Kamer meegedeeld in de [Kamerbrief](#) van 7 september 2022.

**Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

Aan de introductie van de WNT ligt ten grondslag dat in de voorafgaande jaren een toenemende maatschappelijke verontwaardiging was ontstaan over de hoge salarissen (en ontslagvergoedingen) voor openbare bestuurders, vooral als ook nog sprake was van slecht functionerende bestuurders. Deze verontwaardiging heeft ertoe geleid dat de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) is ingetrokken en vervangen door de WNT. Onder de WOPT gold alleen een publicatieplicht bij overschrijding van de WOPT-norm. Bij de WNT geldt voor topfunctionarissen altijd een publicatieplicht, ongeacht de hoogte van de bezoldiging. Dit is een groeifactor voor de regeldruk. Hierbij wordt echter wel opgemerkt dat de regeldruk van de WOPT en de WNT niet goed vergelijkbaar is, omdat beide wetten een ander doel hebben en de groei in verantwoording noodzakelijk is gelet op de verschillende doelstelling.

Per 1 januari 2023 is de vrijstellingsgrens in de WNT verhoogd. Deze grens betreft de totale bruto loonsom waaronder verantwoordelijken niet verplicht zijn om de bezoldigingsgegevens openbaar te maken. De grens is verhoogd van € 160.000 naar € 175.000. Aangezien de verhoging is bedoeld om mee te bewegen met de gestegen loonsom van WNT-instellingen als gevolg van contractuele loonkostenstijgingen, is geen sprake van een krimpfactor voor de regeldruk.

### 3 Casus 3: Meetgegevens voor verkrijgen subsidie (SDE++)

De Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) is een subsidie-regeling voor bedrijven en non-profitorganisaties om grootschalige duurzame (hernieuwbare) energie te produceren of CO<sub>2</sub>-verminderende technieken toe te passen. Op grond van de Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie moeten deze producenten verantwoording afleggen over de productiegegevens. De SDE++ is een exploitatiesubsidie. Dat wil zeggen dat producenten subsidie kunnen ontvangen tijdens de exploitatieperiode van het project.

#### **Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?**

Het doel van de SDE++ is het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 met ten minste 55% ten opzichte van 1990 door het stimuleren van zowel de grootschalige productie van hernieuwbare energie als CO<sub>2</sub>-verlaging.

Het doel van het doorgeven van de productiegegevens is dat inzicht ontstaat in de productiegegevens ten behoeve van de bepaling van de hoogte van de te verstrekken subsidie.

#### **Waarover moet verantwoording worden afgelegd?**

Verwerkingsverantwoordelijken moeten verantwoording afleggen over de productiegegevens. Dat wil zeggen dat zij zich aanmelden als producent en – afhankelijk van het type productie – een meetprotocol moeten laten opstellen en meetrapporten moeten indienen.

#### **Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?**

Producenten moeten op de volgende wijze verantwoording afleggen:

- Aanmelden bij [CertiQ](#) of [VertoGas](#), eventueel inclusief meetprotocol
- Indienen van meetrapporten bij CertiQ of VertoGas (meermaals per installatie)

#### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

De geïnterviewde geeft aan dat het niet altijd lukte om een Assurancerapport te laten opstellen. Dit rapport was tot 27 april 2023<sup>47</sup> verplicht bij installaties met een thermisch vermogen van meer dan 3 MW<sub>th</sub> en/of waar met een warmtekrachtkoppeling elektriciteit uit biomassa wordt geproduceerd met een vermogen van meer dan 2 MW<sub>e</sub>. Accountants zijn terughoudend bij het aannemen van dergelijke controleopdrachten, omdat het gaat om complexe materie en een controleprotocol ontbreekt.

---

<sup>47</sup> Inmiddels mag in plaats van een Assurancerapport ook een door de producent opgestelde beheersverklaring worden overgelegd.



**Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

De SDE++ wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

**Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

Het is duidelijk wat concreet wordt gedaan met de verantwoording. Op basis van de doorgegeven productiegegevens wordt het recht op subsidie en de hoogte daarvan bepaald. De SDE++ vergoedt de onrendabele top. Dit is het verschil tussen de kostprijs van de hernieuwbare energie of de te verminderen CO<sub>2</sub>-uitstoot en de gemiddelde marktvergoeding voor de opgewekte energie of de verminderde CO<sub>2</sub>-uitstoot.

**Factoren van proportionaliteit**

Eenzijds leidt het indienen van meetrappen voor biomassa-installaties tot ervaren regeldruk: de vele schakels in de keten maken de verantwoording tot een onoverzichtelijk proces en het vinden van een accountant voor het opstellen van de inmiddels niet meer verplichte Assuranceverklaring is een moeizame aangelegenheid, omdat het vaststellen van het correcte gebruik van biomassastromen een andere expertise vereist dan die van de meeste accountants. Anderzijds begrijpt de geïnterviewde dat de verantwoordingseis nodig is om ten behoeve van de bepaling van de hoogte van de subsidie inzicht te krijgen in de productiegegevens.

De indieningsvereisten leveren in algemene zin een directe bijdrage aan het verkrijgen van inzicht in de productiegegevens. De subsidie die op basis van dit inzicht wordt verstrekt, levert een bijdrage aan duurzame energieproductie en daarmee aan het doel van de SDE++-regeling. Voor een aantal specifieke typen productie is de regeldruk echter te verminderen. Zo zou bij het verantwoorden van de productiegegevens van (co-)mestvergisters harmonisatie van de NTA-definities van Vertogas en de biomassa-definities uit de meststoffenwetgeving een omslachtige transponering door de accountant overbodig maken.

**Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

In de SDE++ zijn geen groei- of krimpfactoren te identificeren. Als gevolg van innovatieve technologische ontwikkelingen wordt de subsidieregeling namelijk periodiek aangepast en veranderen de subsidiabele activiteiten en bijbehorende verantwoordingseisen regelmatig. Er is steeds sprake van een nieuwe regeling, waardoor een vergelijking door de jaren heen onmogelijk is.

## 4 Casus 4: Jaarverantwoording jeugdzorg

De Jeugdwet regelt de zorg en ondersteuning voor kinderen en jongeren onder de 18 jaar. Jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en Particuliere Justitiële Jeugdinstellingen zijn op grond van de artikelen 8.3.1 en 8.3.2 van de Jeugdwet en de artikelen 4.1 t/m 4.4 van de Regeling Jeugdwet verplicht om een jaarverantwoording in te dienen.

### **Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?**

Het doel van de Jeugdwet is het zorgen voor een optimale transparante jeugdhulpsector naar belanghebbenden en de gehele maatschappij.

Het doel van de jaarverantwoording is het geven van inzicht in de besteding van gemeenschapsgeld.

### **Waarover moet verantwoording worden afgelegd?**

Instellingen moeten maatschappelijke verantwoording afleggen over de besteding van collectieve middelen uit de Jeugdwet en over de organisatie van de hulpverlening en ondersteuning.

### **Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?**

Instellingen leggen jaarlijks aan het CIBG-verantwoording af over hun bedrijfsvoering door het openbaar maken van de jaarverantwoording. Ze leveren de jaarverantwoording aan in het digitale aanleverportaal DigiMV.<sup>48</sup> De belangrijkste onderdelen van de jaarverantwoording zijn:

- Een ingevulde vragenlijst over onder andere productie, bestuursstructuur, bedrijfsstructuur en bedrijfsvoering
- Een jaarrekening inclusief accountantsverklaring, met daarin:
  - De balans met toelichting
  - De winst- en verliesrekening met toelichting
  - De grondslagen
  - Gegevens in het kader van de Wet normering topinkomens (WNT)

### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

De jaarverantwoordingen van instellingen voldoen aan de vooraf gestelde eis.

### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

De jaarverantwoording wordt geëist door het ministerie van VWS en ingediend bij uitvoeringsorganisatie CIBG. De NZa houdt toezicht op de aanlevering van de jaarverantwoording door instellingen en gebruikt deze voor het risicogericht toezicht.

Daarnaast eisen gemeenten jaarlijks een verantwoording van instellingen, omdat gemeenten vanwege hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet ieder jaar moeten aantonen dat gelden bedoeld voor de Jeugdwet juist zijn besteed.

### **Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

Met de jaarverantwoording wordt transparantie gecreëerd en wordt gecontroleerd of de publieke gelden juist worden besteed. De verantwoording wordt verder gebruikt om de continuïteit en kwaliteit in de jeugdzorg te monitoren en verbeteren.<sup>49</sup>

### **Factoren van proportionaliteit**

De instelling ervaart de verantwoordingseis als niet proportioneel. Dit komt met name doordat de instelling niet alleen op landelijk niveau een jaarverantwoording moet

---

<sup>48</sup> [Wat moet ik aanleveren en hoe | Jaarverantwoording zorg](#)

<sup>49</sup> In tegenstelling tot bij de verantwoording in het kader van de Wmo (casus 6); in casus 6 is niet alleen onduidelijk wat met de verantwoording wordt gedaan, maar ook of de financiële toetsing van de getrouwheid en rechtmatigheid van de uitgaven wel bijdraagt aan de kwaliteit van deze zorg.

indienen, maar ook op decentraal (gemeentelijk) niveau nog aanvullende gegevens moet aanleveren.

In de uitgave Jaarverantwoording Jeugd 2022<sup>50</sup> is aangegeven dat ook gemeenten gebruikmaken van de op landelijk niveau ingediende jaarverantwoording (zogenoemde verticale verantwoording), maar in praktijk blijkt dat gemeenten de landelijke voorziening nauwelijks gebruiken en zij zelf verantwoordingsinformatie opvragen bij instellingen. Dit werd niet alleen al geconstateerd in het Onderzoek Jaarverantwoording Jeugd<sup>51</sup>, maar is ook bevestigd door de geïnterviewde instelling. Dit leidt tot dubbele of deels overlappende gegevensuitvraag en is niet efficiënt vanuit het perspectief van de instelling. Een verbetermogelijkheid is om het uitgangspunt van 'eenmalige aanlevering, meervoudig gebruik' daadwerkelijk te hanteren, op een manier dat zowel landelijk werkende overheidsorganisaties als gemeenten hiermee uit de voeten kunnen voor hun respectievelijke taken. Het is dan niet meer nodig dat gemeenten aanvullende informatie vragen, aangezien die informatie al centraal is opgevraagd.

### **Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

De decentralisatie van de jeugdzorg is bedoeld om maatwerk te realiseren door de zorg dichterbij de burgers te brengen, maar heeft ook geleid tot een toename van de verantwoordingslast. Het komt namelijk voor dat instellingen in de jeugdzorg op zowel centraal als decentraal niveau verantwoording moeten afleggen. Dit komt doordat de verticale verantwoording via de landelijke voorziening niet optimaal functioneert, waardoor gemeenten onnodig extra gegevens opvragen. Daarmee vormt (het doel van) de decentralisatie een groeifactor voor de regeldruk.

Daartegenover staat dat een ontwikkeling waarneembaar is waarin de behoefte aan eenmalige gegevensuitvraag en regeldrukvermindering leidt tot een vereenvoudiging van de verantwoordingseis op landelijk niveau. Op landelijk niveau is de indiening gestroomlijnd:

- De verantwoording wordt centraal opgevraagd op één moment in het jaar. Voorheen deden meerdere landelijk werkende overheidsorganisaties ieder een eigen uitvraag.
- Overbodige indieningsvereisten zijn komen te vervallen naar aanleiding van schrap-sessies met zorgprofessionals.
- In DigiMV ingevulde gegevens worden opgeslagen en in het volgende jaar vooraf ingevuld, zodat de instelling alleen wijzigingen hoeft aan te geven.
- Er zijn modeljaarrekeningen beschikbaar gesteld, die instellingen waar nodig op weg kunnen helpen bij opstellen van de eigen jaarrekening.

---

<sup>50</sup> Jaarverantwoording Jeugd 2022, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, oktober 2021

<sup>51</sup> Beschikbaar via [Onderzoek Jaarverantwoording Jeugd, eindrapport. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport \(12 oktober 2018, 53 blz.\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

## 5 Casus 5: Inlichtingenplicht bijstand

In 2015 trad de Participatiewet in werking ter vervanging van het stelsel van Wet werk en bijstand, Wet sociale werkvoorziening en een groot deel van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten. Op grond van artikel 17 Participatiewet moeten bijstandsontvangers de gemeente informeren over alles wat invloed kan hebben op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Dit heet de inlichtingenplicht.

### **Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?**

Het doel van de Participatiewet in relatie tot de inlichtingenplicht is de rechtmatige verstrekking van bijstandsgeld en voorkoming van fraude.

Het doel van de inlichtingenplicht zelf is het in staat stellen van gemeenten om de rechtmatigheid van de bijstandsverlening te beoordelen (rechtmatigheidsonderzoek).

### **Waarover moet verantwoording worden afgelegd?**

Bijstandsontvangers leggen verantwoording af over feiten en omstandigheden die redelijkerwijs invloed kunnen hebben op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Het gaat om wijzigingen in onder andere inkomen, woonsituatie, erfenis, studie, vrijwilligerswerk of vakanties.

### **Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?**

Het verschilt per gemeente hoe wijzigingen worden doorgegeven. Wel geldt voor alle gemeenten dat zij beschikken over vier informatiebronnen die aanleiding kunnen zijn voor een rechtmatigheidsonderzoek:

- De bijstandsontvanger informeert de gemeente uit eigen beweging; doorgaans hanteren gemeenten hiervoor een formulier. De frequentie van de gegevensuitvraag varieert per gemeente. Sommige gemeenten laten maandelijks een formulier invullen, andere gemeenten maken gebruik van een mutatieformulier dat alleen hoeft te worden toegestuurd bij wijzigingen.
- De gemeente ontvangt signalen over de bijstandsontvanger van het Inlichtingenbureau.
- De gemeente ontvangt (anonieme) signalen uit de omgeving van de bijstandsontvanger.
- De gemeente stelt uit eigen beweging een rechtmatigheidsonderzoek in en neemt hiertoe telefonisch contact op met de bijstandsontvanger.

### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

De verantwoordingen die worden afgelegd, voldoen aan de vooraf gestelde eisen.

Het is complexer om vast te stellen in welke mate de inlichtingenplicht wordt nageleefd. Uit onderzoek van het CBS komt naar voren dat in 2021 ongeveer 6.800 waarschuwingen zijn gegeven vanwege het schenden van de inlichtingenplicht.<sup>52</sup> Het is echter aannemelijk dat dit maar een deel betreft van alle schendingen van de inlichtingenplicht waaraan de bijstandsontvanger uit eigen beweging had moeten voldoen. Gemeenten kunnen immers niet altijd zicht krijgen op feiten en omstandigheden die ten onrechte niet worden doorgegeven. Dit is voor een belangrijk deel wel te herstellen via de andere informatiebronnen waarover de gemeenten beschikt, op basis waarvan dan alsnog een rechtmatigheidsonderzoek kan worden ingesteld en naleving kan worden afgedwongen.

### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de Participatiewet. De uitvoering van de inlichtingenplicht ligt bij gemeenten. Gemeenten hebben hierbij tot op zekere hoogte uitvoeringsvrijheid.

---

<sup>52</sup> [Rapportage Waarschuwingen 2021 \(cbs.nl\)](#)

**Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

Gemeenten gebruiken de informatie die zij op grond van de inlichtingenplicht ontvangen voor het bijstellen van de bijstandsuitkering. Deze bijstelling betreft een aanpassing van de bijstandsuitkering (wanneer de informatie tijdig is verstrekt) of een correctie van de uitgekeerde bijstand (wanneer de gemeente achteraf informatie ontvangt).

**Factoren van proportionaliteit**

Eenzijds leidt de frequente (maandelijkse) verstrekking van informatie in sommige gemeenten tot enige regeldruk. Verder is voor een bijstandsontvanger niet altijd precies duidelijk welke wijzigingen moeten worden doorgeven. Anderzijds begrijpt de geïnterviewde dat de inlichtingenplicht nodig is om ten behoeve van de rechtmatige verstrekking van de bijstandsuitkering inzicht te krijgen in alle relevante feiten en persoonlijke omstandigheden.

De inlichtingenplicht draagt direct bij aan het in staat stellen van gemeenten om de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen te beoordelen. Dit heeft een direct effect op de rechtmatige verstrekking van bijstandsgeld en de voorkoming van fraude. Aangezien het gaat om de besteding van publiek geld, is het reëel om van de ontvanger een tegenprestatie te verlangen in de vorm van onder andere een verantwoording van relevante feiten en omstandigheden. De rol van het Inlichtingenbureau leidt tot een doelmatige gegevensverzameling met een balans tussen automatisering en handmatig maatwerk. De verschillen tussen gemeenten roepen echter wel de vraag op of de regeldruk op grond van de inlichtingenplicht verder is te verminderen. Met name de verschillen in de frequentie van de gegevensuitvraag leiden tot relatief grote verschillen in regeldruk tussen gemeenten. Het terugdringen van maandelijkse rechtmatigheidsonderzoeksformulieren zou de proportionaliteit ten goede komen. Daarnaast lijkt verbeterpotentieel aanwezig op het gebied van de communicatie over de indieningsvereisten. Door het verduidelijken van de gevraagde indieningsvereisten, kan de tijdsbesteding en ervaren regeldruk van bijstandsontvangers met een beperkte inspanning worden teruggebracht.

**Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

Ten aanzien van de inlichtingenplicht zijn geen mechanismen met groei- of krimpfactoren gevonden. Wel is een algemene ontwikkeling waarneembaar waarin de combinatie van automatisering, eenmalige gegevensuitvraag en de behoefte aan regeldrukvermindering leidt tot een toenemende doelmatigheid van de verantwoording. Een concrete invulling hiervan is de inzet van het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau verstrekt steeds vaker en steeds meer informatie aan gemeenten over bijstandsontvangers. Gemeenten krijgen hierdoor een completer en betrouwbaarder beeld van de persoonlijke situatie van bijstandsontvangers. Daardoor is minder gegevensuitvraag richting bijstandsontvangers nodig, wat de regeldruk vermindert.

## 6 Casus 6: Geleverde zorg Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) trad in 2015 in werking, als opvolger van de Wmo uit 2007. In de Wmo is bepaald dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Gemeenten besteden deze ondersteuning uit aan zorgaanbieders. De zorgaanbieders die Wmo-zorg bieden, zijn op grond van de Wmo verplicht om een financiële productieverantwoording af te leggen.

### Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?

Het doel van de Wmo is dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen en dat zij goed mee kunnen doen in de maatschappij.<sup>53</sup>

Het doel van de financiële productieverantwoording is het mogelijk maken van een toetsing van de getrouwheid en rechtmatigheid van de met publiek geld gefinancierde uitgaven voor geleverde Wmo-zorg.

### Waarover moet verantwoording worden afgelegd?

Zorgaanbieders leggen verantwoording af over de zorg die zij vanuit de Wmo hebben geleverd in het voorafgaande jaar. In de financiële productieverantwoording zijn onder andere de omschrijving en omvang van de geleverde zorg opgenomen.

### Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?

De financiële productieverantwoording van zorgaanbieders bestaat uit de volgende informatie:

- In een [Excelformat](#) vult de zorgaanbieder in:

- Gemeente
- Productcategorie
- Code
- Omschrijving
- Eenheid
- Prijs per eenheid in €
- Aantal eenheden

Ieder tabblad in het format wordt digitaal ondertekend.

- Accountantsverklaring (> € 125.000 per regio).

De accountant stelt de controleverklaring per regio op aan de hand van het [landelijke accountantsprotocol financiële verantwoording Wmo en Jeugdwet](#). Een zorgaanbieder die in meerdere regio's Wmo-zorg levert, moet meerdere accountantsverklaringen laten opstellen.

### Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?

Het lukt zorgaanbieders om te verantwoorden, maar dit gebeurt niet altijd op tijd. Dit komt doordat zij niet alleen afhankelijk zijn van hun accountant, maar ook van de tijdigheid waarmee gemeenten indicaties laten stellen en zorgtoewijzingen afgeven. Niet alle gemeenten doen dit tijdig en dit compliceert de (tijdige) productieverantwoording.

---

<sup>53</sup> [De Wmo | Onderwerp | Regelhulp - Ministerie van VWS](#)

**Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is verantwoordelijk voor het stellen van de verantwoordingseis. De zorgaanbieders leggen verantwoording af aan de gemeenten waarin zij Wmo-zorg hebben geleverd.

**Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

Het is niet altijd duidelijk wat de gemeenten doen met de verantwoording. De meeste gemeenten reageren namelijk niet op de afgelegde verantwoording. Enkele gemeenten sturen een ontvangstbevestiging en stellen vragen over de verantwoording op clientniveau. Bij deze gemeenten is het wel duidelijk wat wordt gedaan met de verantwoording: zij vergelijken de gefactureerde kosten met de gestelde indicaties om de rechtmatigheid van de geleverde zorg te controleren.

**Factoren van proportionaliteit**

Eenzijds begrijpt de zorgaanbieder het belang van de rechtmatigheid van geleverde Wmo-zorg en bestaat bereidheid om mee te werken aan de verantwoordingseis. Anderzijds leidt de verantwoordingseis tot een aanzienlijke regeldruk voor de zorgaanbieder: deze maakt kosten voor een accountant en zet arbeid in om de informatie voor de accountant compleet en correct aan te leveren. Een accountantsverklaring is nodig per regio waarin de zorg is geleverd. Zorgaanbieders die actief zijn in meerdere regio's, hebben hierdoor meerdere accountantsverklaringen nodig en maken hiervoor extra kosten. Als minder belastend alternatief is 'horizontaal verantwoorden' naar voren gebracht.<sup>54</sup> Hierbij zijn systemen beter op elkaar aangesloten, heeft de zorgaanbieder gedurende het jaar contact met de gemeenten en is de verantwoording gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Bij deze vorm van verantwoorden wordt niet jaarlijks verantwoording afgelegd en wordt geen accountant ingezet. Structurele brede toepassing van horizontale verantwoording zou de regeldruk daarom verminderen, maar lijkt op korte termijn nog niet praktisch haalbaar.

Verder verloopt de samenwerking met gemeenten bij de verantwoording niet altijd soepel en leiden verschillen tussen gemeenten tot hoge regeldruk voor met name grotere zorgaanbieders. Ter toelichting:

- De zorgaanbieder moet een contract sluiten met iedere gemeente waarin zorg wordt geleverd. Per gemeente kan een aparte onderhandeling plaatsvinden. Dit leidt tot verschillen in de te hanteren tarieven. Deze verschillen maken de verantwoording complex en tijdrovend.
- De landelijke richtlijnen voor indicatiecodes worden niet door alle gemeenten gevolgd, waardoor de zorgaanbieder voor dezelfde zorg steeds een andere code moet invullen.
- Sommige gemeenten werken ten aanzien van de facturatie met tijdvakken van weken of dagen in plaats van maanden. Het hanteren van afwijkende tijdvakken (met name weken) leidt tot een administratieve last voor de zorgaanbieder. Het verschil namelijk per maand hoeveel zondagen (en daarmee weken) in een maand vallen. Een verbeterpunt zou zijn als alle gemeenten dezelfde tijdvakken hanteren, op dag- of maandbasis.

Onduidelijk is of het doel van de verantwoording (financiële toetsbaarheid) in praktijk bijdraagt aan het doel van de regeling (zelfstandigheid, zelfredzaamheid en participatie). De verantwoording richt zich namelijk sterk op de getrouwheid en rechtmatigheid van de uitgaven voor de geleverde zorg, maar niet zozeer op de kwaliteit van deze zorg. Weliswaar is de verantwoording gebaseerd op van overheidswege gestelde indicaties, maar de cliënt (uiteindelijk ontvanger van de zorg) wordt bijvoorbeeld niet betrokken bij de

---

<sup>54</sup> [Horizontaal verantwoorden in het Sociaal Domein | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

toetsing van de verantwoording. Wel is bij (de controle van) de verantwoording een accountant betrokken, die steekproefsgewijs declaraties controleert door deze te vergelijken met de zorgplanning.

Daarnaast stellen we vast dat het verantwoordingsproces nog niet optimaal verloopt. Zo moet ieder tabblad van het Excelformat met de financiële productieverantwoording afzonderlijk worden ondertekend, terwijl het mogelijk zou moeten zijn om te volstaan met één digitale handtekening voor het hele document.

### **Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

Het beleidsdoel van de Wmo 2015 om de zorg dichterbij de burgers te brengen en beter op de lokale behoeften af te stemmen door middel van decentralisatie van taken naar gemeenten heeft geleid tot een diversiteit aan verantwoordingseisen en daardoor tot een verhoging van de regeldruk. Met name op zorgaanbieders die in meerdere gemeenten en regio's actief zijn, heeft de decentralisatie een complicerend en kostenverhogend effect. Zij moeten in verschillende gemeenten op verschillende manieren verantwoording afleggen door verschillen in:

- Tarieven;
- Indicatiecodes (ondanks landelijke richtlijnen); en
- Tijdvakken voor de facturatie.

Daarmee vormt (het doel van) de decentralisatie een groeifactor voor de regeldruk.

Ten aanzien van de financiële productieverantwoording zijn geen mechanismen met krimpfactoren gevonden. Wel is waarneembaar dat technologische ontwikkelingen en verbeteringen hebben gezorgd voor een toegenomen doelmatigheid van de verantwoording. Een concrete invulling hiervan is het Excelformat waarmee de verantwoording moet worden afgelegd. Sinds 2020 is de functionaliteit tot het inlezen van de productieverantwoording hieraan toegevoegd, zodat de zorgaanbieder niet alle gegevens handmatig hoeft in te vullen. Daarnaast is de administratie bij zowel zorgaanbieders (via bijvoorbeeld een interne registratiemonitor) als gemeenten steeds beter op orde en functioneert het berichtenverkeer goed. Dit heeft gezorgd voor een vermindering van de regeldruk.



## 7 Casus 7: Verslaglegging op de markt gebrachte verpakkingen

De Regeling Verslaglegging verpakkingen trad in 2021 in werking en is een nadere uitwerking van het Besluit beheer verpakkingen. In de Regeling Verslaglegging verpakkingen zijn regels opgenomen met betrekking tot het recyclen van verpakkingen, de gescheiden inzameling van kunststof drankverpakkingen (vanaf 2024) en metalen drankverpakkingen en de recycling van verpakkingsafval. De regeling brengt de Nederlandse verslagleggingseisen over verpakkingen en recycling in lijn met de Europese bepalingen. De informatie is van belang in het kader van toezicht en handhaving en om transparant te maken of Nederland doelstellingen realiseert met betrekking tot recycling van verpakkingsmaterialen.

### Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?

De regeling heeft tot doel bedrijven die producten in een verpakking op de Nederlandse markt brengen aan te zetten tot het verzamelen van deze verpakkingen en een minimumpercentage daarvan opnieuw te gebruiken en/of te recyclen. Zo moet volgens het Besluit beheer verpakkingen in 2023 in totaal 72 gewichtsprocent van de verpakking worden hergebruikt of gerecycled<sup>55</sup>.

Het doel van de verantwoordingseis is het op een eenduidige en transparante wijze komen tot de gewenste gegevens en verslag en daarmee ook het in staat stellen van de toezichthouder – Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) – om te controleren of de doelstelling is nagekomen.

### Waarover moet verantwoording worden afgelegd?

Producenten en importeurs leggen verantwoording af over de recycling van op de markt gebrachte verpakkingen. Dit houdt in dat zij aangifte doen bij het Afvalfonds van de materiaalsoorten van deze verpakkingen en het gewicht in kilo's per materiaalsoort. Het Afvalfonds is de uitvoeringsorganisatie van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor bedrijven die verpakkingen op de markt brengen. Daarmee is het Afvalfonds het normadressaat binnen deze verantwoordingseis.

### Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?

Producenten en importeurs met een productie van meer dan 50.000 kg per jaar zijn verplicht een administratie bij te houden van de verpakkingen die zij op de markt brengen. Zij doen jaarlijks aangifte van de materiaalsoorten van deze verpakkingen en het gewicht in kilo's per materiaalsoort bij het Afvalfonds. Producenten en importeurs met een productie van minder dan 50.000 kg per jaar dienen geen verslag in en zijn niet verplicht om aangifte te doen bij het Afvalfonds, maar zijn wel verplicht administratie bij te houden om aan te kunnen tonen dat zij onder de grens vallen.

Namens alle producenten met een productie van meer dan 50.000 kg, is het Afvalfonds verplicht een verslag in te dienen dat vergezeld gaat met:

- Een lijst van de aangesloten producenten of importeurs;
- Een monitoringsprotocol waaruit blijkt hoe de ingevulde gegevens tot stand zijn gekomen en hoe de juistheid van deze gegevens is geverifieerd;
- Een onafhankelijk accountantsrapport waaruit blijkt dat het monitoringsprotocol is gevolgd.

---

<sup>55</sup> [Besluit beheer verpakkingen](#): In 2024 moet 73 gewichtsprocent van de verpakking worden hergebruikt/gerecycled. Met ingang van 2025 moet 74 gewichtsprocent van de verpakking worden hergebruikt/gerecycled.

Het Afvalfonds stelt de accountantsverklaring op namens alle producenten en importeurs die aangifte bij hen doen, waardoor deze niet individueel door producenten en importeurs wordt opgesteld.

#### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

Het is onduidelijk of het de doelgroep lukt om de verantwoording af te leggen. De geïnterviewde beleidsadviseur van het ministerie van IenW heeft geen inzicht in de naleving van de verantwoordingseis, omdat verantwoording wordt afgelegd bij het Afvalfonds en niet bij het ministerie.

#### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

De verantwoording wordt geëist door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De ILT is als toezichthouder betrokken bij de verantwoording.

#### **Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

Als normadressaat voert het Afvalfonds de ketenregie, is het aanspreekpunt en registreert het de op de markt gebrachte verpakkingen en hun gewicht<sup>56</sup>. Om deze taken goed uit te voeren vraagt het Afvalfonds verantwoording aan producenten en importeurs. Met de verslaglegging van producenten en importeurs rapporteert het Afvalfonds over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen die zijn hergebruikt, welke materiaalsoorten dit betreft en in welke regio de verpakking is gerecycled. Hiermee rapporteert het Afvalfonds (namens het verpakkende bedrijfsleven) aan de overheid over het behalen van de wettelijke recyclingdoelstellingen. De verslaglegging van producenten en importeurs wordt daarnaast gebruikt om de hoogte van de afvalbeheersbijdrage aan het Afvalfonds te bepalen. De complexiteit van de verpakkingen (zoals verschillende materiaalsoorten) bepaalt hoe hoog deze bijdrage is.

#### **Factoren van proportionaliteit**

Volgens de respondent is de regeling ingericht op een manier dat producenten gemakkelijk verantwoording kunnen afleggen, tegen een minimale regeldruk. Daarnaast biedt de regeling de keuzevrijheid om individueel te verantwoorden (producenten monitoren dan zelf en krijgen slechts steekproefsgewijs een controle) of om collectief te verantwoorden. Door collectief verantwoording af te leggen middels het Afvalfonds, worden de kosten gedrukt en is er sprake van schaalvoordelen. Zo wordt de accountantsverklaring opgesteld door het Afvalfonds, waardoor producenten hier individueel geen derden voor inschakelen en kosten voor maken. Voor wat betreft de naleving van de verantwoordingseis is bij de respondent van de overheid echter niet bekend of dit alle partijen lukt.

Het lijkt erop dat de verantwoording bijdraagt aan het doel van de regeling. Daarnaast maakt het oprichten van het Afvalfonds het makkelijker om verantwoording af te leggen. Echter, hoewel er volgens de respondent van de overheid vanuit de producenten geen bezwaren zijn ontvangen over de regeling, betekent dit niet dat de doelgroep geen regeldruk ervaart of de verantwoordingseis proportioneel vindt. Door een missend perspectief van de doelgroep in deze casus, is dit niet met zekerheid te zeggen. Daarnaast is bij de respondent van de overheid niet bekend of het alle producenten lukt om de eis na te leven.

De respondent noemt als mogelijke verbetermaatregel dat de doelgroep te verkleinen is door de ondergrens van 50.000 kg te verhogen. Dit is eerder gedaan in 2013, toen deze grens van 15.000 kg naar 50.000 kg werd bijgesteld. Destijds is daardoor het aantal bedrijven dat verplicht is tot het betalen van een afvalbeheersbijdrage afgenomen, waarmee de regeldruk is verminderd. Door het verhogen van de ondergrens van 50.000 kg, zou het aantal producenten dat aangifte moet doen verder afnemen. De meerwaarde van

---

<sup>56</sup> Toelichting op het Verslagleggingsformulier Recycling Verpakkingen. Resultaten recycling verpakkingen 2021.

deze verbeteringsuggestie is echter beperkt, aangezien de regeldruk voor het bijhouden van een administratie niet vervalt: de verplichting blijft gelden, ongeacht de productieomvang.

**Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

De wens om een realistischer beeld te krijgen van de gerecyclede percentages en daarmee een waarheidsgetrouwer inzicht in het behalen van het doel van de regeling te krijgen, heeft geleid tot een wijziging van het Besluit beheer verpakkingen. De wijziging ter implementatie van Richtlijn (EU) 2018/852 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval schrijft in 2021 een nieuwe methode voor om recycling te berekenen, later in het recyclingproces dan in voorgaande jaren het geval was. Dit vraagt per materiaalsoort om meer informatie van de afvalbedrijven dan in voorgaande jaren. Het bijhouden van een administratie en het doen van aangifte werd hierdoor zwaarder (groefactor).

Daarnaast is er een taak bijgekomen voor producenten en importeurs: per 2023 moeten zij ook business-to-business verpakkingen recyclen. Deze nieuwe taak gaat gepaard met extra administratie- en rapportageverplichtingen (groefactor).

Het Afvalfonds is in 2021 door het ministerie geattendeerd op de in het MKB-zwartboek geconstateerde administratieve last die verpakkingsbedrijven ervaren. Het Afvalfonds is met deze bedrijven in gesprek gegaan om te bekijken waar onnodige lasten weggenomen kunnen worden. Om de verantwoording lastenlauer in te richten is de regeling aangepast, wat heeft geleid tot minder rapportageverplichtingen (krimpfactor). Zo hoeven producenten onder andere niet meer te rapporteren over inzameling en energierterugwinning. Daarnaast hoeven producenten geen onderscheid meer te maken tussen verpakkingsafval van huishoudens en bedrijven.

## 8 Casus 8: Uitgevoerde activiteiten NPO

Het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) is in februari 2021 gelanceerd en is gericht op (a) het inhalen van leervertragingen die zijn ontstaan als gevolg van de coronacrisis en op (b) het verbeteren van het onderwijs. Hiervoor heeft de overheid in totaal € 8,5 miljard beschikbaar gesteld. Op grond van artikel 12 in de Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging uitvoering Nationaal Programma Onderwijs PO en VO moeten onderwijsinstellingen verantwoording afleggen over de besteding van de verkregen gelden. Dit doen zij aan de hand van een jaarverslag overeenkomstig de Regeling jaarverslaglegging onderwijs.

### Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?

De regeling heeft tot doel middelen beschikbaar te stellen voor herstel en ontwikkeling van het onderwijs, tijdens en na corona. Dit houdt in dat scholen inzetten op het herstellen van leervertragingen, maar ook vertragingen in de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en studenten.

Het doel van de verantwoording is het geven van inzicht in de besteding van de verkregen NPO-middelen en de besluitvorming vooraf. Dit houdt in dat scholen verantwoording afleggen over de activiteiten of interventies die zij hebben ingezet op scholen ter herstel van het onderwijs en hoe zij tot deze keuze gekomen zijn. De politiek hecht veel waarde aan de betrokkenheid en instemming van de medezeggenschapsraad bij de keuze van de interventies en het bijstellen van het schoolprogramma. Deze besluitvorming maakt daarom deel uit van de verantwoording.

### Waarover moet verantwoording worden afgelegd?

Schoolbesturen leggen verantwoording af over de manier waarop zij de verkregen NPO-middelen hebben ingezet en het voorafgaande besluitvormingsproces. Daarbij gaat het zowel om de besteding van de middelen, als om een doorkijk naar de resultaten tot dan toe. Het gaat daarbij om de grote lijnen en globale processen in het schoolprogramma.

### Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?

Verantwoording over de inzet van NPO-middelen wordt gedaan via het reguliere jaarverslag<sup>57</sup>. Het NPO wordt gezien als een maatschappelijk thema binnen dit jaarverslag, waarover schoolbesturen extra verantwoording afleggen. Voor de verantwoording van de NPO-middelen leveren schoolbesturen het volgende aan:

- De jaarrekening, bestaande uit een verantwoording over de uitvoering van het schoolprogramma en de besteding van de middelen.
- Het bestuursverslag, bestaande uit verantwoording op bestuursniveau over de toestandkoming van de schoolprogramma's, de resultaten van het schoolprogramma en de inzet van personeel niet in loondienst.
- Aanvullende informatie over de activiteiten die met de bekostiging zijn verricht via XBRL, per school.

Omdat de NPO-gelden een aanvullende bekostiging vormen op de Lumpsum, gelden de "normale" controleverplichtingen, zoals opgenomen in het onderwijsaccountantsprotocol. Dat betekent dat de accountant de verantwoording in het bestuursverslag en de jaarrekening zal controleren. Omdat de accountant niet de verantwoording in XBRL controleert, is er geen extra accountantsverklaring nodig binnen de NPO-verantwoording.

Naast het verplicht verantwoorden van de middelen, vindt aanvullende monitoring plaats op de ingezette interventies. Waar schoolbesturen het verantwoorden van de middelen tot taak hebben, ligt het monitoren bij de dagelijkse schoolleiding. De monitoring houdt

---

<sup>57</sup> Overeenkomstig de [Regeling jaarverslaglegging onderwijs](#).

in dat relevante data over het herstel en de ontwikkeling van het onderwijs of de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en studenten worden verzameld.

#### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

Het lukt schoolbesturen niet altijd om verantwoording af te leggen volgens de vooraf gestelde eisen. Volgens de eisen moet de verantwoording worden afgelegd op schoolniveau. Sommige schoolbesturen zijn hier niet van op de hoogte, andere schoolbesturen lukt het niet om dit op schoolniveau te doen. Hierdoor leggen ze enkel verantwoording af op bestuursniveau. Een mogelijke verklaring waarom het niet lukt om te verantwoorden is een lage bezetting of organisatiegraad, waardoor het te veel tijd kost of complex is om op schoolniveau te verantwoorden.

Voor de verantwoording via het bestuursverslag en XBRL is het daarnaast belangrijk dat de administratie zo is ingericht dat alle kosten in het kader van het NPO apart te volgen en identificeren zijn. Niet iedere school is in staat om deze administratie zelfstandig te voeren.

#### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

De verantwoording wordt geëist door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

#### **Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

De verantwoordings- en monitoringsinformatie wordt gebruikt om het NPO tussentijds bij te sturen, bijvoorbeeld door het nemen van besluiten over het aanpassen van het beleid of het verlengen van de looptijd.

#### **Factoren van proportionaliteit**

Eenzijds sluit de verantwoordingswijze aan op de reguliere bedrijfsvoering van de school door aan te sluiten bij het reguliere jaarverslag. Hierdoor zijn de lasten minimaal. Anderzijds zijn voldoende bezetting, kennis en een goed ingericht systeem noodzakelijk om de verantwoording goed te kunnen afleggen. De administratie moet bijvoorbeeld zo zijn ingericht dat alle kosten in het kader van het NPO apart te volgen en identificeren zijn. Niet iedere school is in staat om deze administratie zelfstandig te voeren, waardoor zij externen inhuren om dit te doen. Dit brengt extra kosten met zich mee.

De wijze van verantwoording sluit weliswaar zoveel mogelijk aan bij de reguliere financiële verslaglegging van schoolbesturen, maar de specifieke verantwoording over de besteding van de NPO-middelen vormt een aanvullende administratieve last, die geen business as usual is. Voor grotere scholen (vanaf ca. 4.000 leerlingen) is de ervaren regeldruk relatief beperkt, omdat zij de verantwoording over het algemeen goed kunnen organiseren. Kleinere scholen zullen vaker een extern administratiekantoor nodig hebben en moeten hiervoor betalen, waardoor zij waarschijnlijk een hogere regeldruk ervaren. Ook bestaan er mogelijkheden om de ervaren lasten te verminderen. Zo kan er richting schoolbesturen duidelijker gecommuniceerd worden welke verantwoordingsinformatie zij moeten aanleveren. Ook kan nog meer worden ingezet op het toegankelijk en werkbaar houden van het portaal voor het indienen van de verantwoordingsinformatie. Daarnaast zou het formuleren van een duidelijk beleidsdoel de doelgroep helpen om meer zicht te krijgen op de geleverde maatschappelijke bijdrage, waardoor de ervaren regeldruk kan afnemen. Verder zou een algemene lumpsumbekostiging de verantwoordingslast verminderen.

#### **Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

Hoewel de verantwoording van de NPO-middelen een aanvullende administratie vraagt en dus tot regeldruk leidt, is de wijze van verantwoorden niet meer gewijzigd sinds de start van het programma in 2021. Hierdoor is er geen sprake meer geweest van groei-

of krimpfactoren die hebben geleid tot het vermeerderen of verminderen van verantwoordings-eisen.

## 9 Casus 9: Naleving HACCP-beginselen (voedselveiligheid)

De Verordening levensmiddelenhygiëne komt voort uit Europese wetgeving en stelt wettelijke eisen aan de hygiëne van levensmiddelen, zoals voedsel. De verordening bepaalt dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven verplicht zijn te werken met een voedselveiligheidssysteem (HACCP). Het HACCP-systeem is een risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen, gebaseerd op 7 basisprincipes beschreven door de World Health Organization (WHO)<sup>58</sup>. Levensmiddelenbedrijven gebruiken de HACCP-beginselen om de voedselveiligheid te waarborgen.

### Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?

De regeling heeft tot doel een hoog beschermingsniveau van het menselijk leven en de volksgezondheid te realiseren door het garanderen van voedselveiligheid en -hygiëne in alle stadia van het productieproces.

De verantwoordingseisen hebben tot doel de naleving van de voorgeschreven regels en protocollen rondom voedselveiligheid en -hygiëne aan te tonen, waardoor de risico's op onveilig voedsel worden verminderd.

### Waarover moet verantwoording worden afgelegd?

Levensmiddelenbedrijven leggen verantwoording af over de veiligheid en hygiëne van voedsel, in alle stadia van het productieproces. Dit houdt in dat bedrijven de risico's per schakel in de keten in kaart brengen volgens de HACCP-beginselen. Bedrijven beschrijven daarnaast hoe gevaren beheerst kunnen worden.

### Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?

Voor een veilig productieproces van voedingsmiddelen moeten alle levensmiddelenbedrijven beschikken over een voedselveiligheidssysteem gebaseerd op de HACCP-systematiek<sup>59</sup>. Dat kan met een voedselveiligheidsplan of met een goedgekeurde hygiëncode van de sector. Voldoen aan de verantwoordingseis betekent concreet dat levensmiddelenbedrijven:

- Aantonen dat de invoering, uitvoering en handhaving van één of meer permanente procedures die zijn gebaseerd op de HACCP-beginselen worden nageleefd. Dit houdt in dat bedrijven alle potentiële gevaren inventariseren en nagaan welke maatregelen nodig zijn om deze gevaren te beheersen. Ook stellen zij kritische beheerspunten (CCP's) vast, waar per CCP de kritische grens voor wordt aangegeven, wordt vastgesteld hoe deze bewaakt worden en welke correctieve acties van toepassing zijn. Tot slot moeten levensmiddelenbedrijven verificatie toepassen om na te gaan of de HACCP-aanpak effectief is en moeten zij documentatie en registraties bijhouden van bepaalde onderdelen van de systeemopzet en -uitvoering.
- Alle documenten met de beschrijving van deze procedures voortdurend actueel houden;
- Alle overige documenten en verslagen gedurende een passende periode bewaren.

De verantwoording is daarmee een risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen.

### Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?

Vanuit de overheid is bekend dat het alle bedrijven waar zicht op is lukt om aan de verantwoording te voldoen. Het is echter niet bekend of de verantwoording door alle levensmiddelenbedrijven wordt afgelegd. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt risicogericht toezicht, wat betekent dat zij met name inspecties uitvoert bij

---

<sup>58</sup> [Codex Alimentarius – WHO.](#)

<sup>59</sup> [De 7 basisprincipes van de HACCP.](#)

bedrijven die afspraken eerder niet zijn nagekomen. Vanwege de risicogerichte insteek is het niet mogelijk om alle betrokken partijen in de voedselproductieketen te controleren.

#### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

Verantwoording wordt geëist door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Levensmiddelenbedrijven leggen verantwoording af aan de NVWA, die optreedt als toezichthouder.

#### **Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

De verantwoording wordt gebruikt om de toezichthouder in staat te stellen tot doelmatige steekproefsgewijze controles, die zijn gericht op het waarborgen van de voedselveiligheid. De overheid ervaart dat bedrijven vaak niet weten waarom ze (voortdurend) verantwoording moeten afleggen volgens de HACCP-richtlijnen.

#### **Factoren van proportionaliteit**

Enerzijds levert de verantwoording regeldruk op omdat het naleven van de regels vrij strikt moet gebeuren en bedrijven hier tijd en geld aan kwijt zijn. Anderzijds is het doel van de verantwoording (het waarborgen van voedselveiligheid) duidelijk en wordt het belang van dit doel ingezien door de doelgroep. Het geïnterviewde bedrijf geeft aan dat het mogelijk is dat kleine bedrijven door de verantwoordingseisen meer regeldruk ervaren dan grote bedrijven. Zo heeft het geïnterviewde bedrijf de verantwoording goed ingericht, omdat het als groot bedrijf een groter risico loopt op reputatieschade als er sprake is van risico's op het gebied van voedselveiligheid.

Net als het geïnterviewde bedrijf geeft ook de respondent van de overheid aan dat de ervaren regeldruk erg verschilt tussen bedrijven, gezien de grootte en diversiteit van de doelgroep. Grote bedrijven hebben over het algemeen de capaciteit en middelen, maar ook kennis en ervaring, om de verantwoording goed in te richten. Bovendien speelt het belang voor voedselveiligheid mee in het beperken van het risico op reputatieschade, waardoor de naleving van de verplichting grotendeels business as usual is. Kleine bedrijven vallen onder dezelfde verantwoording, maar kunnen de verantwoording vanwege minder beschikbare capaciteit en middelen, en minder kennis en ervaring, zien als zware administratieve last.

#### **Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

Digitalisering heeft ervoor gezorgd dat de regeldruk is afgenomen. Dit wordt zichtbaar op de volgende twee onderdelen van de verantwoording:

- Een audit kan digitaal plaatsvinden, waardoor het makkelijker wordt om verantwoording af te leggen en dit minder tijd kost.
- De introductie van een app heeft ervoor gezorgd dat bedrijven makkelijker kunnen loggen. Waar dit voorheen via formulieren ging, kan dit nu digitaal. Dit heeft de regeldruk doen afnemen.

De toezichthouder heeft ervaren dat digitale verantwoording geen negatieve invloed heeft op de voedselveiligheid en de betrouwbaarheid van auditresultaten. Bovendien vermindert het ook de lasten van de toezichthouder zelf. Deze ervaring vormt een stimulans voor (verdere) digitalisering van de verantwoording en daarmee een krimpfactor voor de regeldruk.

Een factor die de regeldruk zowel laat toe- als afnemen, is de vormvrijheid van de verantwoording. Deze vormvrijheid zorgt er enerzijds voor dat bedrijven zelf een verantwoordingwijze kunnen kiezen die goed past bij hun dagelijkse bedrijfsvoering. Dit vermindert de regeldruk. Anderzijds bestaat het risico dat (met name kleine) bedrijven door de vormvrijheid te veel verantwoordwoorden, omdat ze niet precies weten wat ze wel en niet moeten verantwoorden. Deze 'overcompliance.' zorgt voor een toename van de regeldruk.



## 10 Casus 10: Risicoanalyse legionella (Drinkwaterbesluit)

In het Drinkwaterbesluit wordt nadere uitwerking gegeven aan een aantal bepalingen uit de Drinkwaterwet. In het Drinkwaterbesluit staan wettelijke eisen die worden gesteld aan het drinkwater, o.a. hoeveel stoffen en organismen maximaal in het drinkwater mogen voorkomen. Onder dit besluit (artikelen 37 t/m 40 en 43) leggen locaties met een hoog besmettingsrisico op legionella via leidingwater, zogenaamde prioritaire instellingen, verantwoording af over de veiligheid van het drinkwater. Voorbeelden van deze instellingen zijn zwembaden, sauna's, hotels, bungalowparken, ziekenhuizen of asielzoekerscentra. Prioritaire instellingen moeten een legionellarisicoanalyse laten uitvoeren, mogelijk een legionellabeheersplan laten opstellen en de genomen maatregelen bijhouden in een logboek.

### **Waarvoor worden verantwoordingseisen gesteld?**

Het doel van het Drinkwaterbesluit is het beschermen van de volksgezondheid tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van voor menselijke consumptie bestemd water door ervoor te zorgen dat het gezond en schoon is.

Het doel van de legionellarisicoanalyse is het aan de inspecteur geven van inzicht in de uitkomsten van de uitgevoerde analyse (inclusief een overzicht van de daarbij gebruikte gegevens en de genomen maatregelen), het legionellabeheersplan en het logboek.

### **Waarover moet verantwoording worden afgelegd?**

Prioritaire instellingen leggen verantwoording af over de veiligheid van het drinkwater door de aanwezigheid van legionella in het water in kaart te brengen.

### **Hoe moet die verantwoording worden afgelegd?**

Prioritaire instellingen moeten een legionellarisicoanalyse laten uitvoeren door een daarvoor op basis van BRL 6010 gecertificeerd bedrijf. De legionellarisicoanalyse wordt uitgevoerd na iedere voor het risico relevante wijziging. Als uit de legionellarisicoanalyse blijkt dat er sprake is van een risico, moet een prioritaire instelling een risicobeheersplan laten opstellen door een BRL 6010 gecertificeerd bedrijf. De uitvoering van de maatregelen en controles uit het legionellabeheersplan moeten door prioritaire instellingen worden bijgehouden in een logboek. Indien nodig moeten prioritaire instellingen extra maatregelen nemen om een legionellabesmetting te voorkomen door 1 of 2 keer per jaar legionellamonsters af te nemen en deze bij te houden in een logboek.

### **Voldoet de afgelegde verantwoording aan de vooraf gestelde eis?**

De legionellarisicoanalyse en het legionellabeheersplan die prioritaire instellingen laten opstellen, voldoen aan de vooraf gestelde eis. Prioritaire instellingen moeten veel handelingen verrichten om de maatregelen uit het beheersplan uit te voeren. De verantwoordingseisen omtrent legionella bestaan echter al langere tijd, waardoor prioritaire instellingen hier op ingesteld zijn.

### **Door wie, of namens wie wordt verantwoording geëist?**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het Drinkwaterbesluit. Prioritaire instellingen leggen echter verantwoording af aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie in de betreffende regio.

### **Wat wordt met de verantwoording gedaan?**

De ILT gebruikt de risicoanalyse om de kans op een ongewenste gebeurtenis na te gaan. Indien noodzakelijk laten prioritaire instellingen een legionellabeheersplan opstellen. Deze plannen worden door de ILT gebruikt om na te gaan welke beheersmaatregelen worden uitgevoerd om te voorkomen dat de legionellabacterie kan groeien. Tot slot gebruikt de ILT de monsterafname om te controleren of er legionellabacteriën aanwezig

zijn. Daarmee heeft de verantwoordingseis een preventieve werking. Het is zowel voor de respondent van de overheid als de geïnterviewde prioritaire instelling onduidelijk of er daarnaast iets wordt gedaan met de verantwoording.

### **Factoren van proportionaliteit**

De geïnterviewde prioritaire instelling heeft geen uitgesproken standpunt over de ervaren proportionaliteit van de legionellarisicoanalyse, het -beheersplan en het logboek. Enerzijds leidt het uitvoeren van de legionellarisicoanalyse en het beheersplan tot enige ervaren regeldruk: de uit te voeren maatregelen uit het beheersplan vragen om vele, gedetailleerde handelingen, die bijgehouden moeten worden in een logboek. Het uitvoeren van deze handelingen kost tijd en gaat gepaard met kosten. Anderzijds is de geïnterviewde prioritaire instelling van mening dat legionellapreventie noodzakelijk is om de veiligheid van (hotel)gasten te waarborgen en het risico op reputatieschade te beperken. Daarmee draagt de risicoanalyse bij aan het doel van de regeling (veilig drinkwater) en is duidelijk waarom de verantwoording wordt gevraagd. De respondent maakt hierbij de opmerking dat zij als grote prioritaire instelling, met voldoende capaciteit en middelen, weinig regeldruk ervaren. Dit in tegenstelling tot kleinere prioritaire instellingen, die over het algemeen over minder capaciteit en middelen beschikken.

De legionellarisicoanalyse draagt bij aan het doel van de regeling, namelijk het borgen van veilig drinkwater. Bovendien zijn de legionellarisicoanalyse en het beheersplan steeds meer een geaccepteerd onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering geworden, wat leidt tot een beperking van de (ervaren) regeldruk. In eerdere onderzoeken is echter al vaker de vraag gesteld of de huidige maatregelen wel de meest effectieve zijn om dit doel te bereiken<sup>60</sup>, gezien het aantal handelingen en het detailniveau daarvan. Met name de bemonstering en het bijhouden van het logboek zijn handelingen die volgens eerder onderzoek doeltreffender zijn in te richten, waardoor de regeldruk verminderd kan worden. Het kan met name voor kleine prioritaire instellingen intensief zijn om aan de huidige verantwoordingseisen te voldoen. De overheid probeert het verschil in ervaren regeldruk tussen grotere en kleine prioritaire instellingen wel zo klein mogelijk te houden door hier onderscheid in te maken als het aankomt op kosten voor het laten opstellen van een risicobeoordeling en -beheersplan<sup>61</sup>.

### **Welke mechanismen spelen een rol bij verantwoordingseisen en wat zijn bij die mechanismen de groei- en krimpfactoren?**

Onderzoek naar de risico's van de legionellabacterie kan de regeldruk van de legionellarisicoanalyse in de komende jaren verhogen én verlagen. Zo zal de regeldruk naar verwachting stijgen door de inhoudelijke bevinding dat korte leidingdelen (volume van 1 liter) opgenomen moeten worden in de risicoanalyse, waar dit voorheen niet het geval was. De regeldruk zal naar verwachting juist afnemen door in de risicoanalyse de focus te leggen op de variant legionella pneumophila. Zoals in een eerdere evaluatie<sup>62</sup> is aangegeven, is uit onderzoek gebleken dat dit de gevaarlijkste variant is voor de volksgezondheid, waardoor instellingen enkel op deze variant moeten testen. Uit de beleidsreactie op deze evaluatie<sup>63</sup> blijkt dat de minister van IenW voornemens is om hier in 2022 onderzoek naar te laten verrichten en de regelgeving hier vervolgens op aan te passen. Echter is dit bij het schrijven van dit rapport nog niet aangepast in de regelgeving, waardoor ze nog geen praktijk geworden zijn.

---

<sup>60</sup> 'Belemmeringen in de gastvrijheidseconomie' (2015) door Sira Consulting.

<sup>61</sup> Voor kleinere prioritaire instellingen, zoals een bed en breakfast of een kleine camping, bedragen deze kosten € 750,-. Voor grote zorginstellingen kunnen deze kosten oplopen tot duizenden euro's.

<sup>62</sup> 'Met recht naar een doeltreffender legionellapreventie' (2021) door Berenschot en KWR.

<sup>63</sup> [Kamerbrief over evaluatie regelgeving legionellapreventie in leidingwater | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)