



Samenvatting

In deze samenvatting worden de resultaten van het project “Actualisatie nulmeting AL Ministerie van Justitie” toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting over de achtergronden en de onderzoeksresultaten wordt verwezen naar de rapportage “Actualisatie nulmeting AL Ministerie van Justitie”. De rapportage is beschikbaar via de website van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie (www.wodc.nl).

1 Inleiding

In het voorjaar van 2003 is in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet overeengekomen om voor de komende kabinetsperiode een vermindering van de Administratieve Lasten (AL) van 25% ten opzichte van het niveau van 31 december 2002 (peildatum) te realiseren. Om aan het einde van de kabinetsperiode te kunnen beoordelen in hoeverre deze doelstelling is gerealiseerd, is de nulmeting naar de AL uitgevoerd. Dit onderzoek naar de omvang van de AL is uitgevoerd door SIRA Consulting te Nieuwegein in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. Het project is uitgevoerd in de periode van oktober 2003 tot en met januari 2004. De inhoudelijke en procesmatige aspecten van het onderzoek zijn gedurende het onderzoek beoordeeld door een begeleidingscommissie waarin verschillende departementen, de rekenkamer en andere deskundigen¹ vertegenwoordigd waren.

2 Doelstelling en uitgangspunten onderzoek

De nulmeting van de AL heeft de volgende doelstellingen:

- ❑ Het bepalen van de omvang van de AL op de peildatum 31 december 2002.
- ❑ Het bepalen van de herkomst van de bepalingen in de wet die de AL veroorzaken (nationale regelgeving of Europees/internationale regelgeving).

Administratieve lasten zijn gedefinieerd als de kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen, die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

Om inzicht te verkrijgen in de omvang en de oorzaken van AL en om te waarborgen dat verschillende berekeningen van de AL onderling vergelijkbaar zijn, is het Standaardkostenmodel² gehanteerd. Kort gezegd worden de AL bepaald door de kosten van een administratieve handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven of handelingen (Q) waarop deze van toepassing is. De kosten voor een administratieve handeling worden berekend als het product van de tijdsbesteding en het uurtarief³.

¹ Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, Actal en het WODC.

² Voor de term Standaardkostenmodel wordt in deze samenvatting de afkorting SKM gebruikt. Door het SKM specifiek in te vullen voor Justitie (onder meer met de regelgeving, de informatieverplichtingen en de administratieve handelingen) ontstaat het AL-kostenmodel Justitie.

³ De tarieven in de nulmeting zijn gebaseerd op de definitie van IPAL. Onderscheid wordt gemaakt in een intern en extern tarief. Het interne tarief bestaat uit brutoloon, loonkosten en materiaal en overheadkosten. De tarieven zijn bepaald in overleg met de

De Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), die onder het Ministerie van Financiën valt, heeft een faciliterende handleiding opgesteld⁴, die inzicht verschaft in de uitgangspunten voor het opzetten en gebruiken van het SKM. In het onderstaande kader zijn de belangrijkste uitgangspunten van het SKM samengevat en de wijze waarop hiermee is omgegaan bij de het opstellen van AL-kostenmodel Justitie.

Kader 1. Belangrijkste uitgangspunten voor het opstellen van het AL-kostenmodel Justitie

- *Standaardkostenmodel.* De werkwijze van het berekenen van de AL is gebaseerd op de uitgangspunten zoals vastgelegd in de handleiding Standaardkostenmodellen van het IPAL.
- *Open structuur.* Het standaardkostenmodel is opgezet met een “open structuur”. Dit betekent dat in het SKM inzichtelijk en controleerbaar is opgenomen:
 - om welke informatieverplichting het gaat (artikel uit de wet),
 - welke (deel)handelingen bedrijven moeten uitvoeren om aan de verplichting te voldoen,
 - hoe de kostenberekening hiervan plaatsvindt.
- *Volledige naleving.* De AL zijn geraamd op basis van de aannahme van volledige naleving van de regelgeving
- *Referentiejaar 2002, peildatum 31 december 2002.* In het voorjaar 2003 is in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet de doelstelling voor de komende kabinetsperiode voor de vermindering van AL vastgesteld op 25% ten opzichte van het niveau van 31 december 2002.
- *Alleen de lasten, niet de baten.* In het SKM zijn alleen de AL gemeten, mogelijke baten zijn buiten beschouwing gelaten.
- *Gemengde functies.* Een aantal informatieverplichtingen (bijvoorbeeld de jaarrekening), zou ook worden uitgevoerd als dit niet bij wet (of internationale regelgeving) is vastgelegd. Ondanks het feit dat de regelgeving in een dergelijke situatie aansluit bij de praktijk, zijn deze kosten als AL beschouwd.
- *Overlap met andere regelgeving.* Bij het bepalen van de AL dienen dubbeltellingen te worden voorkomen. Hiervoor is het onderzoek in de eerste fase van de nulmeting van AL duidelijk afgebakend door een selectie van de wet- en regelgeving die in de nulmeting is betrokken.
- *Eerder uitgevoerde nulmetingen.* De gegevens uit eerder door het Ministerie uitgevoerde onderzoeken zijn binnen de nulmeting, voorzover relevant, als referentiemateriaal gebruikt.
- *Gegevensverzameling.* Voor het bepalen van de AL zijn interviews uitgevoerd met bedrijven en deskundigen. De in deze interviews verzamelde gegevens zijn vervolgens – na een toetsing op representativiteit – geëxtrapolleerd naar de totale doelgroep. De resultaten van het onderzoek zijn afge stemd met een begeleidingscommissie en de individuele dossierhouders van het departement.
- *Vertrouwelijkheid van gegevens.* Voor bedrijven is belangrijk dat, indien relevant, bedrijfsgegevens vertrouwelijk worden behandeld. Het anonimiseren van de gespreksverslagen is een van de wijzen waarop hierin is voorzien.
- *Herleidbaarheid van gegevens.* De wijze waarop de factoren P en Q voor het SKM zijn bepaald, moet inzichtelijk zijn. Tevens moet worden gedocumenteerd welke achterliggende gegevens en aannames gebruikt zijn om P en Q te bepalen. Als werkwijze voor het bepalen van P en Q wordt de zogenaamde Bronnenladder gehanteerd, die aangeeft in welke volgorde welke gegevensbronnen – afhankelijk van de beschikbaarheid – worden geraadpleegd:
 - Uitvoeringsorganen,
 - Openbare databases (CBS, KvK),
 - Brancheorganisaties,
 - Schattingen door beleidsmedewerker, bedrijfsleven en deskundigen,
 - Interpretaties en aannamen door SIRA Consulting.

Om de indeling in (inter)nationale categorieën consistent en op basis van eenduidige uitgangspunten te kunnen maken, is gebruik gemaakt van de handleiding “Administratieve lasten in (inter)nationaal perspectief” en het daarin opgenomen beslisschema.⁵

respondenten waarbij zoveel mogelijk is gewerkt met standaardtarieven (€40, 50, 75, 100 en 125) Het externe tarief bestaat uit het commerciële uurtarief (€100, 125 en 150).

⁴ Handleiding Administratieve Lasten en Standaardkostenmodellen, IPAL, 23 december 2003.

⁵ Handleiding Administratieve lasten in (inter)nationaal perspectief, IPAL, 5 augustus 2003.

3 Regelgeving

Eén van de doelstellingen van de nulmeting is om de omvang te bepalen van de AL die voortvloeien uit regelgeving waarvan de minister van Justitie de ondertekenaar is en waar hij verantwoordelijk voor is. Hiertoe is de regelgeving van het Ministerie van Justitie, die op de peildatum 31 december 2002 van kracht was, verzameld. Uit deze verzamelde regelgeving zijn de wetten, besluiten en regelingen geselecteerd die informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven bevatten.

In de onderstaande tabel is het resultaat van deze selectie weergegeven. In de tabel wordt de regelgeving aangeduid conform de indeling in domeinen van de Directie Wetgeving. De domeinen zijn: Privaatrecht, Staats- en bestuursrecht en Strafrecht. Het totaal overzicht met de regelgeving - inclusief de grondslag van de indeling - van het Ministerie van Justitie is beschikbaar in het projectdossier.

Domein	Wetten	Besluiten	Regelinger	Totaal	Met AL
1. Privaatrecht	203	176	644	1023	36
2. Staats- en bestuursrecht	95	82	17	194	46
3. Strafrecht	54	34	76	164	4
Totaal	352	292	737	1381	86

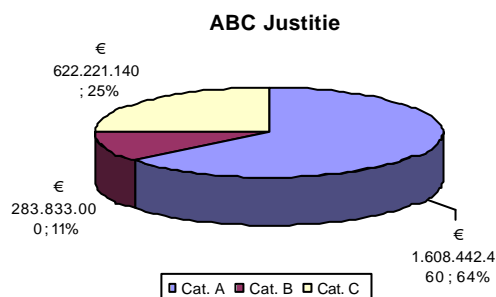
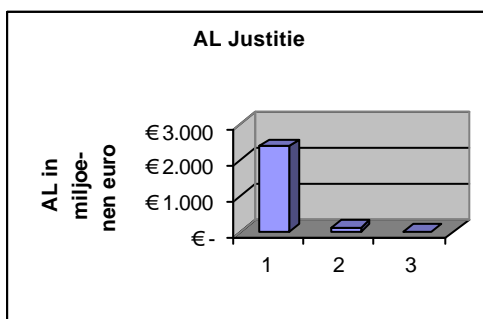
Figuur 1. Resultaten selecties regelgeving

4 Administratieve lasten

Administratieve lasten Ministerie van Justitie

De totale AL van het Ministerie van Justitie worden met het SKM geraamd op €2,5 miljard per jaar. In de onderstaande figuur zijn de AL per wetgevingsdomein samengevat en de verdeling in (inter)nationale categorieën grafisch weergegeven.

Nr.	Domein	AL	Cat. A	Cat. B	Cat. C
1	Privaatrecht	€ 2.378.010.500	€ 1.577.683.960	€ 278.515.000	€ 521.811.540
2	Staats- en bestuursrecht	€ 136.058.400	€ 30.758.500	€ 5.318.000	€ 99.936.300
3	Strafrecht	€ 473.300	€ -	€ -	€ 473.300
Totaal		€ 2.514.542.200	€ 1.608.442.460	€ 283.833.000	€ 622.221.140



Figuur 2. Overzicht AL van het Ministerie van Justitie en onderverdeling in thema's met de omvang van de AL en de AL-categorieën A, B en C

De regelgeving van het Ministerie van Justitie die AL veroorzaakt is ingedeeld in de drie bovengenoemde domeinen. In de onderstaande paragrafen wordt, per domein, inzicht gegeven in de informatieverplichtingen waaruit de meeste AL voortvloeien voor het bedrijfsleven.

Administratieve lasten domein Privaatrecht

De regelgeving binnen het domein Privaatrecht heeft als voornaamste doel om het recht dat geldt in de handelingen tussen burgers (onderling) en bedrijven (onderling) vast te leggen. Deze regelgeving veroorzaakt binnen het Ministerie van Justitie de hoogste AL. De informatieverplichtingen waaruit de meeste administratieve lasten voortvloeien betreffen:

- *Het opstellen van de jaarrekening.* De AL worden met name veroorzaakt door het grote aantal bedrijven dat verplicht is om een jaarrekening op te stellen. De informatieverplichting tot het opstellen van de jaarrekening is afkomstig uit Europese of internationaal opgelegde regelgeving. De jaarrekening heeft voor bedrijven een gemengde functie. De gegevens worden tevens gebruikt voor het opstellen van de belastingaangifte, het aanvragen van financieringen en het voorlichten van betrokkenen bij het bedrijf.
- *Het oprichten en in stand houden van een rechtspersoon.* Net als de jaarrekening worden de AL veroorzaakt door het grote aantal bedrijven dat moet voldoen aan de informatieverplichtingen die gelden bij het oprichten en in stand houden van rechtspersonen. De informatieverplichtingen zijn voor het grootste deel het gevolg van Europese voorschriften.
- *Het opleveren van de loonstrook en het informeren van patiënten door artsen.* De AL zijn vooral het gevolg van het aantal bedrijven dat moet voldoen aan de verplichting (het bijhouden van de salarisadministratie en opleveren van de loonstrook) en het grote aantal overeenkomsten waar de informatie-verplichtingen op van toepassing zijn ('informed consent' bij geneeskundige hulpverlening). Een belangrijk deel van de informatieverplichtingen vloeit voort uit nationale regelgeving.

Administratieve lasten domein Staats- en bestuursrecht

De regelgeving binnen het domein Staats- en bestuursrecht heeft als voornaamste doel om het beleid van de overheid inzake bepaalde onderwerpen of beroepen vast te leggen in regelgeving. De informatieverplichtingen die de meeste administratieve lasten veroorzaken betreffen:

- *Verplichtingen van bedrijven om de privacy van hun klanten te beschermen (op basis van de Wet Bescherming Persoongegevens).* De oorzaak van de AL is het feit dat alle bedrijven die persoonsgegevens gebruiken in hun bedrijfsvoering of andere processen dienen te voldoen aan de informatieverplichtingen. De verplichtingen zijn derhalve op een groot aantal bedrijven van toepassing. Het grootste deel van de verplichtingen heeft zijn oorsprong in Europese regelgeving.
- *Verplichtingen voor notarissen.* De AL voor notarissen worden met name veroorzaakt door de kosten als gevolg van de informatieverplichtingen tot het bijhouden van de financiële en dossieradministratie, het beheren van het archief (protocol) en het opstellen de gespecificeerde rekening voor de klant. De informatieverplichtingen zijn afkomstig uit nationale regelgeving en voorschriften die zijn vastgesteld door de beroepsorganisatie. Door het uitvoeren van de informatieverplichtingen wordt de kwaliteit van de uitoefening van het ambt gewaarborgd.
- *Verplichtingen voor gerechtsdeurwaarders en advocaten.* Net als de informatieverplichtingen van het notariaat worden de AL van gerechtsdeurwaarders en advocaten vooral veroorzaakt door de kosten als gevolg van het bijhouden van de financiële en dossieradministratie. De informatieverplichtingen zijn afkomstig uit nationale voorschriften die, in medebewind, worden vastgesteld door de beroepsorganisaties en hebben onder meer als doel de kwaliteit van de uitoefening van de werkzaamheden te bevorderen en te waarborgen.

Administratieve lasten domein Strafrecht

De regelgeving binnen het domein Strafrecht heeft als voornaamste doel om de controle op bepaalde strafbare handelingen te reguleren. De regelgeving veroorzaakt de minste AL. De regelgeving in het domein Strafrecht is namelijk slechts in beperkte gevallen is de regelgeving van toepassing op het bedrijfsleven zoals dat is gedefinieerd door in de uitgangspunten van het onderzoek (IPAL). De verplichtingen uit de regelgeving zijn vooral van toepassing op natuurlijke personen en overheidsinstanties. De AL voor het bedrijfsleven worden voornamelijk veroorzaakt door de tijd die een arts besteed aan het invullen van het formulier inzake het overlijden door niet natuurlijke oorzaak. De informatieverplichting is afkomstig uit nationaal regelgeving.

5 Vervolg

Door het uitvoeren van de nulmeting en het vastleggen van de resultaten in het SKM beschikt het Ministerie van Justitie over een instrument waarmee de ontwikkeling van de AL gedurende de kabinetsperiode kan worden gemonitord.

Tevens ondersteunt het SKM het Ministerie bij het opstellen van maatregelen om de AL te reduceren. Voorstellen om de AL te reduceren kunnen worden doorgerekend en andere reductie mogelijkheden kunnen worden geïdentificeerd. Doordat alle gegevens in het SKM herleidbaar zijn tot de bron kunnen gebruikers van het SKM de gegevens verifiëren bij de bronnen en hergebruiken. Dit gebruik van het SKM wordt verder ondersteund doordat alle informatie die is verzameld gedurende het onderzoek, in het projectdossier, is overgedragen aan het Ministerie.

De eindrapportage over het onderzoek is beschikbaar via de website van het WODC. Voor verdere informatie kunt u contact opnemen met het WODC ... en SIRA Consulting, de heer Peter Bex via het nummer 030-7503741.