

Samenvatting

In deze samenvatting worden de resultaten van het project “Nulmeting AL Burgers Ministerie van Justitie” toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting over de achtergronden en de onderzoeksresultaten wordt verwezen naar de rapportage “Nulmeting AL Burgers 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

Het kabinet heeft in het Actieprogramma Andere Overheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties¹ de doelstelling vastgelegd om de AL Burger tijdens deze kabinetsperiode met 25% te reduceren. In eerste instantie gaat hierbij de aandacht uit naar de regelgeving met het grootste aantal contactmomenten met de burger en naar regelgeving die leidt tot irritaties bij de burger. Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Justitie bepaalde informatieverplichtingen geselecteerd om inzicht te verkrijgen in zowel de AL Burger als ook de wijze waarop deze AL kunnen worden gereduceerd. In het projectdossier is een overzicht van de geselecteerde informatieverplichtingen opgenomen.

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 januari 2005 tot en met medio april 2005. De inhoudelijke en procesmatige aspecten van het onderzoek zijn gedurende het onderzoek beoordeeld door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van mr. Dr. O.J.D.M.L. Jansen (Universiteit van Utrecht) waarin het departement, het WODC en andere deskundigen² vertegenwoordigd waren.

2 Doelstelling en uitgangspunten onderzoek

De nulmeting van de AL Burger heeft de volgende doelstellingen:

- ❑ Het bepalen van de omvang van de AL Burger uit de geselecteerde informatieverplichtingen op de peildatum 31 december 2002.
- ❑ Het indelen van de informatieverplichtingen voor burgers naar (1) doelgroepen, (2) categorieën van internationale herkomst en (3) categorieën van medebewind of autonomie.

Administratieve lasten zijn gedefinieerd als de kosten voor de burger om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit regelgeving van de overheid.³ Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als om het uitoefenen van rechten.

Voorbeelden van informatieverplichtingen uit regelgeving van het ministerie van Justitie zijn:

- ❑ *Het doen van aangifte van een huwelijk:* Hiertoe behoort het gehele proces voor het doen van aangifte. Dit is inclusief het verzamelen van gegevens (zoals een uittreksel uit het geboorteregister), het invullen van de formulieren en het doen van de huwelijksaangifte bij de gemeente.

¹ Zie kamerstukken TK, 2003 – 2004, 29362, nr. 1

² Actal en de Nederlandse Vereniging van de Burgerzaken.

³ Concreet betekent dit dat leges buiten de definitie van AL Burger vallen en daarom in deze nulmeting niet worden meegenomen.

- ❑ *Het aanvragen van een verblijfsvergunning*: Hiertoe behoort het gehele proces van het aanvragen tot en met het verkrijgen van de vergunning. Dit is inclusief het verzamelen van gegevens (zoals een uittreksel uit het geboorteregister en het maken van pasfoto's), het invullen van formulieren en het indienen van de formulieren.

Voor de metingen van AL Burger van Justitie is gebruik gemaakt van het AL-kostenmodel Burger⁴ als rijksbrede methodiek.⁵ Dit model is een instrument waarmee de AL Burger voor een beleidsterrein op een bepaalde peildatum kunnen worden berekend, inzichtelijk gemaakt en vergelijkbaar gepresenteerd. Met het AL-kostenmodel Burger – ingevuld voor de regelgeving van Justitie – kunnen de AL van huidige en voorgenomen regelgeving worden berekend.

De AL Burger worden uitgedrukt in tijd (uren) en kosten (€). De tijd en kosten worden bepaald door de tijd (T) en out-of-pocket kosten (K), die nodig zijn om te voldoen aan de eisen van een informatieverplichting, te vermenigvuldigen met het aantal keer dat deze door burgers wordt uitgevoerd (Q).

3 Regelgeving

Eén van de doelstellingen van de nulmeting is om de omvang te bepalen van de AL Burger uit de informatieverplichtingen waar de minister van Justitie verantwoordelijk voor is en die de meeste AL Burger veroorzaken. Om meer inzicht in deze aspecten te krijgen is een verkennend rijksbreed onderzoek⁶ uitgevoerd naar de perceptie van Administratieve Lasten Burger.

Met behulp van de uitkomsten van het burgerperceptieonderzoek heeft het ministerie van Justitie een aantal informatieverplichtingen geïdentificeerd die volgens het onderzoek naar verwachting de meeste AL Burger veroorzaken. Voorbeelden hiervan zijn de aangifte van (1) het huwelijk en (2) de geboorte van een kind bij de burgerlijke stand conform het Burgerlijk Wetboek. Vervolgens is deze eerste selectie geverifieerd en aangevuld binnen de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie. Naar aanleiding hiervan is een aanvullend aantal informatieverplichtingen geselecteerd. Het betreft bijvoorbeeld de informatieverplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek inzake de notariële akten voor (1) het overdragen van een huis en (2) het vestigen van het recht van hypotheek.

Op basis van dit onderzoek heeft het ministerie van Justitie, in overleg met het ministerie van BZK, een definitieve lijst van geselecteerde informatieverplichtingen opgesteld om de belangrijkste AL Burger in kaart te brengen. Het betreft informatieverplichtingen uit de volgende regelgeving:

- ❑ Algemene wet bestuursrecht.
- ❑ Burgerlijk Wetboek.
- ❑ Wetboek van Strafvordering.
- ❑ Wet op de rechtsbijstand.
- ❑ Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie.
- ❑ Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen).
- ❑ Vreemdelingenwet 2000.
- ❑ Rijkswet op het Nederlanderschap.
- ❑ De Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen.
- ❑ Wet inburgering nieuwkomers.

⁴ Voor een meer gedetailleerde uitleg van het AL-kostenmodel Burger wordt verwezen naar het projectdossier.

⁵ Deze methodiek is vastgelegd in de werkmapp AL Burger die door alle departementen wordt gebruikt. De werkmapp AL Burger is te vinden op de website www.lastvandeoverheid.nl onder de ingangen 'onderzoek' en 'nulmeting ministeries'.

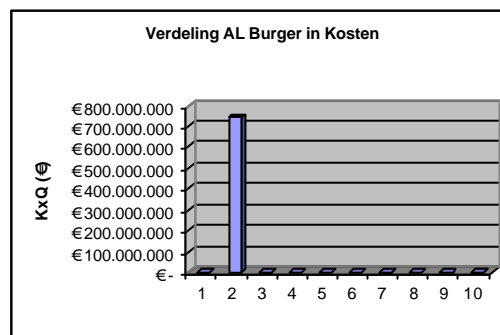
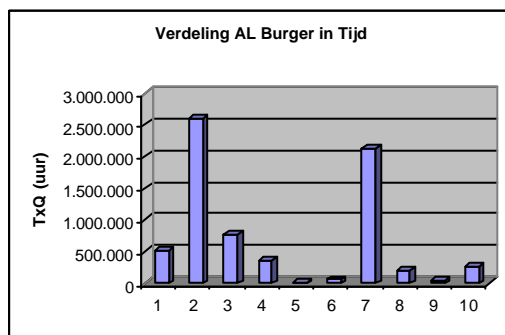
⁶ Het Burgerperceptieonderzoek "Regeldruk voor Burgers", Ecorys/NEI, februari 2005, in opdracht van het ministerie van BZK.

4 Administratieve lasten

Administratieve lasten Ministerie van Justitie

De totale administratieve lasten voor de burger voor de geselecteerde informatieverplichtingen van het ministerie van Justitie worden met het AL-kostenmodel Justitie Burger geraamd op 7 miljoen uur⁷ en € 743 miljoen per jaar. In de onderstaande figuur zijn de AL Burger samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven. Het AL-kostenmodel Burger Justitie inclusief een beschrijving van de meest relevante informatieverplichtingen is opgenomen in het projectdossier.

AL Burger Ministerie van Justitie		
Beschrijving Titel	Administratieve lasten	
	TxQ (U)	KxQ (€)
1 Algemene wet bestuursrecht	508.917	€ 110.760
2 Burgerlijk Wetboek	2.597.225	€ 741.651.348
3 Wetboek van Strafvordering	781.138	€ 896.896
4 Wet op de rechtsbijstand	371.657	€ 5.217
5 Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie	24.203	€ 10.217
6 Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen)	65.480	€ 22.656
7 Vreemdelingenwet	2.135.657	€ 955.110
8 Rijkswet op het Nederlandschap	193.775	€ 54.230
9 Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen	54.833	€ 1.960
10 Wet inburgering nieuwkomers	273.527	€ 172.935
Totaal	7.006.412	743.881.330



Figuur 2. Totaaloverzicht AL Justitie Burger

De informatieverplichtingen zijn van toepassing op alle burgers in Nederland zijnde de doelgroep Burger Algemeen. De verdere indeling van de informatieverplichtingen voor burgers naar categorieën van internationale herkomst en categorieën van medebewind of autonomie is opgenomen in het projectdossier.

Benadrukt wordt dat van de bovenstaande regelgeving alleen de belangrijkste informatieverplichtingen zijn onderzocht. Het overzicht geeft geen inzicht in de totale AL Burger die voortvloeien uit de regelgeving. Hieronder worden de belangrijkste informatieverplichtingen en de daaruit voortvloeiende AL Burger als gevolg van (1) tijdsbesteding en (2) out-of-pocket kosten op hoofdlijnen toegelicht.

⁷ De AL Burger worden uitgedrukt in uren. Het ministerie van BZK heeft echter in overleg met Actal bepaald dat voor een uur een euronomeer kan worden gehanteerd van €20,-. De vermenigvuldiging van de euronomeer met de totale tijdsbesteding leidt tot een bedrag van €140.128.240.

Top 6 informatieverplichtingen tijdsbesteding

In de onderstaande tabel zijn de zes informatieverplichtingen weergegeven die de meeste tijdsbesteding veroorzaken (54% zijnde 3,8 miljoen uur).

Tabel 1. Overzicht informatieverplichtingen met de hoogste AL Burger Justitie - Tijdsbesteding.

Nr.	Informatieverplichting	Wet	T	K(€)	Q	TxQ (u)	KxQ (€)
1	Aangifte van een strafbaar feit (met een bezoek)	Wetboek van Strafvordering	1u6m	1,28	700.700	770.770	869.896
2	Combinatie – Vestiging hypotheek via notariële akte en Opmaken transportakte	Burgerlijk Wetboek	2u25m	1.781,59	309.339	747.569	551.115.269
3	Aangifte huwelijk	Burgerlijk Wetboek	8u35m	5,32	85.808	736.519	456.499
4	Procedure verblijfsvergunning (aanvraag verblijfsvergunning of wijziging beperking zonder MVV)	Vreemdelingenwet	15u	6,40	42.200	633.000	270.080
5.	Vestiging hypotheek via notariële akte	Burgerlijk Wetboek	1u 55m	557,39	232.986	446.557	129.864.067
6	Verzoek om advies afgifte machtiging tot voorlopig verblijf	Vreemdelingenwet	11u	3,84	38.687	425.557	148.558

T: De gemiddelde tijd die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

K (€): De gemiddelde out-of-pocket kosten die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

Q: Het aantal keer dat de informatieverplichting door de burger is uitgevoerd.

TxQ: De totale AL Burger als gevolg van de tijd die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

KxQ: De totale AL Burger als gevolg van de out-of-pocket kosten die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

In de tabel is weergegeven dat de meeste AL Burger uit tijdsbesteding worden veroorzaakt door het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Vreemdelingenwet. De top 6 van informatieverplichtingen vloeien voort uit deze wetten. Het gaat om de volgende informatieverplichtingen:⁸

- ❑ *Aangifte van een strafbaar feit (met een bezoek).* De reis naar het politiebureau en het overdragen van de gegevens aan de politie (totaal 1 uur en 6 minuten), gecombineerd met het aantal maal dat in het peiljaar aangifte is gedaan (700.700), zijn de oorzaak van de omvang van de AL Burger uit tijdsbesteding.⁹
- ❑ *Combinatie – Vestiging hypotheek en overdracht onroerend goed via notariële akten.* De AL uit tijdsbesteding voor de combinatie van de vestiging hypotheek en de overdracht via een notariële akte worden veroorzaakt door de bijeenkomst bij de notaris en het overleggen van bewijsstukken zoals de koopakte (bij elkaar 2 uur en 25 minuten). In 2002 zijn, volgens het kadaster, ongeveer 343.000 transportaktes opgesteld en ingeschreven. Hiervan zijn ongeveer 310.000 aktes gelijk met een akte inzake vestiging hypotheek door de burger ondertekend.

⁸ De gegevens inzake tijdsbesteding (T), out-of-pocket kosten (K) en aantallen handelingen (Q) zijn gedurende het onderzoek bepaald op basis van bureau-onderzoek, interviews en burgerpanels en zijn daarnaast geverifieerd met de dossierhouders.

⁹ Gegevens van het CBS geven aan dat in 2002 ongeveer 1.430.000 aangiftes zijn gedaan. Aangenomen wordt dat ongeveer 715.000 aangiftes door burger zijn gedaan.

- *Aangifte huwelijk*. De AL Burger uit tijdsbesteding van de aangifte huwelijk worden veroorzaakt door het verzamelen van bewijsstukken (o.a. uittreksel GBA) door huwelijkspaar en getuigen en de verschillende bezoeken aan de gemeente voor (1) de voorbereiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand en (2) de huwelijksluiting zelf (totaal 8 uur en 35 minuten). In 2002 zijn 85.808 huwelijken gesloten.
- *Procedure verblijfsvergunning (aanvraag verblijfsvergunning of wijziging beperking zonder MVV)*. De reden van de hoge AL Burger is dat voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning een burger veel tijd nodig heeft voor het verzamelen van bewijsstukken (12 uur). Het betreft onder andere arbeidsovereenkomsten en geboorteaktes. De exacte informatie is afhankelijk van het land van herkomst en de reden waarvoor men een verblijfsvergunning wil. De benodigde tijd gecombineerd met het aantal handelingen (42.200) bepaalt de omvang van de AL Burger.
- *Vestiging hypotheek via notariële akte*. De AL uit tijdsbesteding worden veroorzaakt door de bijeenkomst bij de notaris en het overleggen van bewijsstukken zoals de overeenkomst met de geldverstrekker (bij elkaar 1 uur en 55 minuten). In 2002 zijn, volgens het kadaster, ongeveer 233.000 aparte hypotheekaktes opgesteld en ingeschreven.
- *Verzoek om advies afgifte machtiging tot voorlopig verblijf*. Deze informatieverplichting van de Vreemdelingenwet vraagt net als de procedure verblijfsvergunning de nodige tijd voor het verzamelen van bewijsstukken (8 uur). De totale benodigde tijd (11 uur) gecombineerd met het aantal maal (ongeveer 39.000) dat een verzoek is ingediend, bepaalt de omvang van de AL Burger.

Top 6 informatieverplichtingen out-of-pocket kosten

In de onderstaande tabel zijn de zes informatieverplichtingen weergegeven die de meeste out-of-pocket kosten veroorzaken (99,9% zijnde €742 miljoen).

Tabel 2. Overzicht informatieverplichtingen met de hoogste AL Burger Justitie – Out-of-pocket kosten

Nr.	Informatieverplichting	Wet	T	K (€)	Q	TxQ (u)	KxQ (€)
1	Combinatie – Vestiging hypotheek via notariële akte en Opmaken transportakte	Burgerlijk Wetboek	2u25m	1.781,59	309.339	747.569	551.115.269
2	Vestiging hypotheek via notariële akte	Burgerlijk Wetboek	1u55m	557,39	232.986	446.557	129.864.067
3	Transportakte	Burgerlijk Wetboek	2u10m	1.733,59	34.371	74.471	59.585.222
4	Aangifte van een strafbaar feit (met een bezoek)	Wetboek van Strafvordering	1u6m	1,28	700.700	770.770	869.896
5	Aangifte huwelijk	Burgerlijk Wetboek	8u35m	5,32	85.808	736.519	456.499
6	Aanvragen verlenging bij vreemdelingendienst	Vreemdelingenwet	4u35m	3,06	90.000	412.500	275.400

T: De gemiddelde tijd die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

K (€): De gemiddelde out-of-pocket kosten die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

Q: Het aantal keer dat de informatieverplichting door de burger is uitgevoerd.

TxQ: De totale AL Burger als gevolg van de tijd die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

KxQ: De totale AL Burger als gevolg van de out-of-pocket kosten die de burger besteedt aan de informatieverplichting.

Bovenstaande tabel bevestigt eveneens dat de meeste AL Burger worden veroorzaakt door het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Vreemdelingenwet.

De top 3 van de informatieverplichtingen heeft als overeenkomst dat de out-of-pocket kosten worden veroorzaakt door de notariële akten die worden voorgeschreven door het Burgerlijk wetboek. Het betreft de akten inzake de vestiging van hypotheek, de overdracht van de onroerende zaak en de combinatie van beide akten. De handelingen die de notaris uitvoert ten behoeve van de akten betreffen het voorlichten van de burger en het controleren van (1) de verkoopgerechtigheid van de verkoper, (2) de objectomschrijving, (3) wettelijke voorwaarden en (4) eventuele beslagen op het object.

In de bovenstaande tabel zijn de gemiddelde kosten van de verschillende akten (inclusief bovenstaande handelingen) opgenomen. De bronnen van de kosten zijn als volgt:

- ❑ De gemiddelde kosten inzake de transportakte¹⁰ ad € 1.733,59¹¹ zijn overgenomen uit de trendrapportage die het ministerie van Justitie jaarlijks opstelt. Het betreft de transportakte van een woonhuis met een waarde van ongeveer €245.000,-. De gemiddeld laagste kosten bedragen €1.368,-.
- ❑ De kosten inzake de hypotheekakte ad € 556,80 zijn gebaseerd op een aanname op basis van de trendrapportage (€ 960,-) verminderd met het deel dat fiscaal aftrekbaar is (gemiddeld 42%). Het betreft de hypotheekakte van een woonhuis met een waarde van ongeveer €250.000,-.
- ❑ De kosten van de akten gecombineerd zijn gebaseerd op de gemiddelde kosten van de combinatie zoals vermeld in de trendrapportage (€ 2.039,-) verminderd met het fiscaal aftrekbare deel van hypotheekakte (€317,-). Het betreft de gecombineerde akten van een woonhuis met een waarde van ongeveer €363.000,-. De gemiddeld laagste kosten bedragen €1.589,-.

Andere informatieverplichtingen die belangrijke AL veroorzaken zijn:

- ❑ *Aangifte van een strafbaar feit (met een bezoek)*. De AL Burger worden veroorzaakt door de reiskosten (€1,28), gecombineerd met het aantal maal dat in het peiljaar aangifte is gedaan (679.250).
- ❑ *Aangifte huwelijk*. De AL Burger vloeien met name voort uit de reiskosten die het huwelijkspaar maakt als gevolg van de verschillende bezoeken aan het gemeentehuis.
- ❑ *Het aanvragen van de verlenging van de verblijfsvergunning bij de Vreemdelingendienst*. De AL Burger worden veroorzaakt door (1) de reiskosten als gevolg van het bezoeken van de Vreemdelingendienst en (2) kopieer- en portokosten. Deze kosten gecombineerd met het aantal handelingen (90.000) bepaalt de omvang van de AL Burger.

5 Vervolg

Door het uitvoeren van de nulmeting en het vastleggen van de resultaten in het AL-kostenmodel Burger Justitie beschikt het Ministerie van Justitie over een instrument waarmee de ontwikkeling van de AL gedurende de kabinetsperiode kan worden gemonitord. Tevens ondersteunt het model het Ministerie bij het opstellen van maatregelen om de AL te reduceren. Voorstellen om de AL te reduceren kunnen worden doorgerekend en andere reductiemogelijkheden 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.¹²

¹⁰ Het betreft de transportakte van een bestaand huis niet vrij op naam.

¹¹ Het betreft de kosten inclusief de portokosten van de burger.

¹² 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.