Nulmeting AL Burgers Ministerie van Justitie

Onderzoek naar de Administratieve Lasten Burger voortvloeiend uit een selectie van de regelgeving van het Ministerie van Justitie (peildatum 31 december 2002)

Versie 1.0

SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 C-5
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 750 37 41
Fax: 030 - 750 37 42
E-mail: info@siraconsulting.nl

Nulmeting AL Burgers Ministerie van Justitie

Onderzoek naar de Administratieve Lasten Burger voortvloeiend uit een selectie van de regelgeving van het Ministerie van Justitie (peildatum 31 december 2002).

Versie 1.0

Nieuwegein, 19 april 2005
drs.ing. P.M.H.H.Bex
drs. B.H. Duits
mr. A. van Vliet MPIM

© 2005 WODC, auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

1	**Leeswijzer**	**3**
2	**Inleiding**	**4**
2.1	Achtergrond	4
2.2	Doelstellingen	5
3	**Uitgangspunten en werkwijze nulmeting**	**6**
3.1	Definitie administratieve lasten burger	6
3.2	Indeling regelgeving in categorieën van medebewind	6
3.3	AL-kostenmodel Burger Justitie	8
3.4	Werkwijze nulmeting	8
3.5	Representativiteit, herleidbaarheid en betrouwbaarheid gegevens	11
4	**Regelgeving en doelgroepen**	**14**
4.1	Achtergrond selectie van de informatieverplichtingen voor de Nulmeting AL Burger	14
4.2	Doelgroepen	15
5	**Resultaten nulmeting AL Burger Justitie**	**16**
5.1	AL Burger Justitie	16
5.2	Kwantitatieve analyse AL Burger Justitie	19
5.3	Indelingen AL Burger Justitie	22
6	**Kwalitatieve bevindingen en reductievoorstellen AL Burger ministerie van Justitie**	**25**
6.1	Kwalitatieve bevindingen	25
6.2	Reductievoorstellen	27

Bijlage

I	Leden van de begeleidingscommissie
II	Beknopte toelichting AL-kostenmodel Burger
III	Inhoudelijke beschrijving regelgeving
IV	Burgerpanels
V	Uitgevoerde interviews

1 Leeswijzer

Voorliggend rapport beschrijft de aanpak van het onderzoek naar de Administratieve Lasten voor burgers[1] voortvloeiend uit een selectie van de regelgeving van het Ministerie van Justitie[2] op de peildatum 31 december 2002.

In **hoofdstuk 1**, de leeswijzer, wordt de structuur en de inhoud van deze rapportage op hoofdlijnen kort toegelicht.

In **hoofdstuk 2** wordt nader ingegaan op de achtergrond en de doelstellingen van het project "Nulmeting AL Burger Ministerie van Justitie".

In **hoofdstuk 3** wordt, na de definitie van de Administratieve Lasten Burger en de indeling van de regelgeving in categorieën van medebewind, aandacht besteed aan de werkwijze voor de uitvoering van de nulmeting. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende fasen van het onderzoek en de werkzaamheden, die binnen deze fasen zijn uitgevoerd. Tevens wordt in dit hoofdstuk een korte uiteenzetting gegeven van het AL-kostenmodel Burger Justitie.
Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze – binnen de randvoorwaarden van het budget en een doorlooptijd van 12 weken in de periode tussen januari 2005 en medio april 2005 – is omgegaan met de aspecten van representativiteit, herleidbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens en resultaten.

Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop de selectie van de informatieverplichtingen voor de uitvoering van de nulmeting AL Burger Justitie heeft plaatsgevonden.
Tevens wordt in het kort ingegaan op de verschillende doelgroepen binnen het begrip Burger.

Hoofdstuk 5 bevat het overzicht van de AL Burger van het Ministerie van Justitie. In het overzicht worden de totale AL aangegeven, waarbij tevens inzichtelijk wordt gemaakt welke (1) informatieverplichtingen de meeste AL Burger veroorzaken en (2) hoe de indeling is van de AL Burger naar doelgroepen, in categorieën van beleidsvrijheid en (inter)nationale herkomst.

Hoofdstuk 6 geeft de resultaten weer van de kwalitatieve analyse van de AL Burger van het Ministerie van Justitie. Hierbij wordt tevens inzicht gegeven in een aantal reductiemogelijkheden, dat tijdens het onderzoek is geïdentificeerd.

[1] Voor de term Administratieve Lasten voor burgers wordt in dit rapport vaak de afkorting AL Burger gebruikt
[2] Voor het Ministerie van Justitie wordt in dit rapport vaak de afkorting Justitie gebruikt.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

Het kabinet heeft in het Actieprogramma Andere Overheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties[3] 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. Om meer inzicht in deze aspecten te krijgen is een verkennend rijksbreed onderzoek[4] uitgevoerd naar de perceptie van Administratieve Lasten 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. 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.

In opdracht van het ministerie van Justitie heeft SIRA Consulting voor de geselecteerde regelgeving in de afgelopen 3 maanden een nulmeting voor de AL Burger uitgevoerd met als peildatum 31 december 2002. De resultaten van deze nulmeting worden als referentiekader gebruikt om na te gaan of de reductiedoelstelling van 25% tijdens deze kabinetsperiode ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Voor de uitvoering van deze nulmeting is de methodiek gevolgd zoals deze is vastgelegd in de "Werkmap AL Burger" van het ministerie van BZK[5]. Deze methodiek – bestaande uit een handleiding voor het meten en het zogenaamde Standaardkostenmodel – waarborgt dat de berekeningen van de AL Burger door de verschillende ministeries onderling vergelijkbaar zijn.

[3] Zie kamerstukken TK, 2003 – 2004, 29362, nr. 1
[4] Het Burgerperceptieonderzoek "Regeldruk voor Burgers", Ecorys/NEI, februari 2005, in opdracht van het ministerie van BZK.
[5] Deze Werkmap AL Burger is terug te vinden op de website www.lastvandeoverheid.nl onder de ingangen "onderzoek" en "nulmetingen ministeries".

2.2 Doelstellingen

De doelstellingen van het project "Nulmeting AL Burger Ministerie van Justitie" kunnen als volgt worden samengevat:

- *Het uitvoeren van de nulmeting van Administratieve Lasten Burgers voor de geselecteerde wetten en de daaronder vallende regelgeving van het ministerie van Justitie met als peildatum 31 december 2002 en het invoeren van de resultaten van deze nulmeting in het AL-kostenmodel Burger .*
- *Het indelen van de informatieverplichtingen voor burgers naar (1) doelgroepen, (2) categorieën van internationale herkomst en (3) categorieën van medebewind of autonomie. Daarnaast zal in het model expliciet het onderscheid zichtbaar worden gemaakt tussen de AL Burgers als gevolg van verplichtingen en de AL Burgers als gevolg van het uitoefenen van rechten.*

3 Uitgangspunten en werkwijze nulmeting

3.1 Definitie administratieve lasten burger

Administratieve lasten zijn de kosten voor de burger om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit regelgeving van de overheid.[6] 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.
- *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.

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). Deze parameters zijn eveneens de aanzetpunten voor reductievoorstellen.

Bij deze nulmeting heeft voorop gestaan een goed beeld te krijgen van de AL Burger van Justitie. Twee aspecten zijn hierbij van belang: (1) de absolute omvang van de AL en (2) het meten volgens een methodiek waarmee de reductie van de AL in procenten per jaar in de eerstvolgende jaren kwantitatief kan worden gevolgd en gerapporteerd.

Concreet betekent dit dat de grenzen van het project door het Ministerie strikt zijn beperkt tot de definitie van AL. Daarmee is het project uitvoerbaar gehouden. Tegelijkertijd moet echter worden voorkomen dat aanzienlijke lasten voor de burger, die buiten de strikte definitie van AL Burger vallen, buiten zicht blijven. Om deze reden zijn tijdens het onderzoek naast de kwantitatieve gegevens ook kwalitatieve gegevens verzameld.

3.2 Indeling regelgeving in categorieën van medebewind

Wet- en regelgeving kan door het ministerie of door een aangewezen bestuursorgaan in medebewind worden uitgevoerd. Het betreft hier de uitvoering van bijzondere wetten door gemeenten, provincies en waterschappen. Bij de regelgeving van het ministerie van Justitie gaat het hierbij om bijvoorbeeld de Rijkswet op het Nederlanderschap.

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

Voor de uitvoering van hun taken kunnen overheidsorganisaties een bepaalde beleidsvrijheid hebben om nadere regels (en dus informatieverplichtingen) op te leggen. Dit stelt bijvoorbeeld gemeenten in staat om bij de uitvoering van de opgelegde taken een eigen beleidsinbreng te formuleren en rekening te houden met lokale omstandigheden. Concreet betekent dit dat de AL Burger van regelgeving die in medebewind wordt uitgevoerd, zowel beïnvloed worden door het opdragende als door het uitvoerende bestuursorgaan.

Conform de werkmap AL Burger van het ministerie van BZK wordt in de nulmeting onderscheid gemaakt in de volgende vier categorieën:

Categorie I. Rijksregelgeving De regelgeving wordt direct door het Rijk - lees de departementen of onderdelen daarvan - opgesteld en uitgevoerd.
Categorie II. Medebewind zonder beleidsvrijheid De regelgeving wordt direct door het Rijk - lees de departementen of onderdelen daarvan - opgesteld. Het met deze taak belaste bestuursorgaan heeft een uitsluitend uitvoerende taak en derhalve geen beleidsvrijheid.
Categorie III. Medebewind met beleidsvrijheid De regelgeving wordt door het Rijk opgesteld, de uitvoering hiervan is inclusief beleidsvrijheid neergelegd bij een bestuursorgaan. In deze categorie worden AL beïnvloed door de wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan de beleids- en uitvoeringsruimte.
Categorie IV. Autonome regelgeving De regelgeving wordt opgesteld door lagere overheden, deze bepalen zelf het beleid en de daarbij gestelde regels en informatieverplichtingen.

Kader 1. Toelichting doelstelling categorieën

Het doel van de indeling is het verschaffen van inzicht in de wijze waarop AL Burger (1) tot stand komen, (2) kunnen worden gereduceerd en (3) kunnen worden toebedeeld aan de verschillende overheidsorganisaties. Hiertoe wordt onderscheid gemaakt in de bovenstaande vier categorieën.

Ten behoeve van de indeling wordt het begrip medebewind gebruikt. In de werkmap AL burger wordt hieronder verstaan de uitvoering van landelijke wet- en regelgeving door ZBO's, Waterschappen, Provincies en Gemeenten. Deze definitie strookt niet volledig met de juridische betekenis zijnde de plicht van lagere overheden om medewerking te verlenen aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid.

In de nulmeting is ten behoeve van de indeling de definitie uit de werkmap AL Burger gevolgd teneinde de doelstelling van de indeling te behalen. Dit heeft een aantal gevolgen:

- Een aantal wetten is echter niet conform de werkmap AL Burger in te delen. Het betreft (1) de Algemene wet bestuursrecht, (2) het Burgerlijk Wetboek en (3) Het Wetboek van Strafvordering. De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat deze wetten door alle overheidsorganisaties worden toegepast. Er is niet direct sprake van uitvoering waardoor de begeleidingscommissie heeft besloten om de wetten in te delen in categorie I.
- De AL Burger voor de regelgeving die in medebewind bij provincies en gemeenten met beleidsvrijheid (categorie III) is neergelegd is geen onderdeel van deze nulmeting. Dit geldt eveneens voor de autonome regelgeving van deze bestuursorganen (categorie IV). De AL Burger van deze regelgeving wordt onderzocht in afzonderlijke nulmetingen in opdracht van het ministerie van BZK.

3.3 AL-kostenmodel Burger Justitie

Voor de metingen van AL Burger van Justitie is gebruik gemaakt van het AL-kostenmodel Burger[7] als rijksbrede methodiek. 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. Tevens kunnen ook de gevolgen van AL-reductievoorstellen voor bestaande regelgeving of voor nieuwe regelgeving worden gekwantificeerd.

Met behulp van deze uniforme rekenmethodiek is het dan ook mogelijk om:
- Een nulmeting uit te voeren en daarmee de AL Burger te kwantificeren.
- Inzicht te verkrijgen door welke regelgeving deze AL wordt veroorzaakt.
- Inzicht te verkrijgen in de informatieverplichtingen die een omvangrijke AL veroorzaken, waarvoor reductievoorstellen dienen te worden geïdentificeerd.
- De AL te monitoren die als gevolg van wetswijzigingen (al dan niet voortvloeiend uit reductievoorstellen) gedurende de kabinetsperiode worden doorgevoerd.
- Snel en betrouwbaar te rapporteren over de:
  - Ontwikkeling van AL Burger in de tijd en het realiseren van doelstellingen.
  - Verdeling van de AL Burger in de categorieën nationaal versus EU/internationaal.
  - Verdeling van de AL Burger in de categorieën van beleidsvrijheid.

3.4 Werkwijze nulmeting

Opstellen raamwerk en AL-kostenmodel Burger Justitie

Het project is gestart met het doornemen van de geselecteerde informatieverplichtingen en het vervolgens opnemen in het AL-kostenmodel Burger Justitie. De informatieverplichtingen zijn hierbij uitgewerkt door SIRA Consulting tot op het niveau van de afzonderlijke (administratieve) handelingen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de toelichtingen bij de regelgeving en andere door het ministerie van Justitie en uitvoeringsorganisaties beschikbaar gestelde documentatie (bijvoorbeeld gegevens betreffende de inburgering nieuwkomers) en aanvraagformulieren.

Uitwerken en indelen informatieverplichtingen.

Na een deskstudie van de geselecteerde regelgeving zijn de informatieverplichtingen – die zijn opgenomen in het AL-kostenmodel Burger Justitie – in een eerste ronde van 11 interviews met 12 dossierhouders van het departement doorgenomen. Hierbij is ingegaan op:
1. De volledigheid van de informatieverplichtingen en de (administratieve) handelingen die burgers moeten uitvoeren om hieraan te voldoen.
2. De indeling van de informatieverplichtingen in:
   a. Doelgroepen.
   b. Categorieën van (inter)nationale herkomst.
   c. Categorieën van medebewind of autonomie.
3. Mogelijke wijzigingen in de regelgeving of de wijze waarop deze wordt uitgevoerd tussen de peildatum 31 december 2002 en het huidige onderzoek.

[7] Voor een meer gedetailleerde uitleg van het AL-kostenmodel wordt verwezen naar bijlage II.

Op basis van de interviews met de dossierhouders is het AL-kostenmodel Burger Justitie ingevuld en het praktijkonderzoek voorbereid. Hierbij is de volgende werkwijze gehanteerd:

- Invullen standaard handelingen. Dit zijn de handelingen waarvoor de tijdsbestedingen en kosten interdepartementaal zijn vastgesteld in het overzicht van standaardhandelingen uit de werkmap AL Burger. Deze standaard handelingen zijn direct ingevuld in het AL-kostenmodel Burger Justitie, het gaat hierbij om circa 85% van alle handelingen. Voorbeelden hiervoor zijn:

Handeling	Tijdsbesteding (in minuten)	Kosten (in €)
Invullen Naam, Adres en Woonplaats (NAW) gegevens, datum invullen en ondertekenen van formulieren	3	€ 0,-
Telefonisch opvragen formulier	15	€ 0,- [8]
Via de post indienen formulier	15	€ 0,39 / postzegel
Archiveren van verworven documenten	5	€ 0,-

- Invullen algemene handelingen. Dit zijn handelingen die door elke burger kunnen worden uitgevoerd zonder dat hiervoor een bepaalde ervaring of kwalificatie vereist is. Deze tijdsbestedingen zijn in eerste instantie geschat op basis van de gegevens die worden gevraagd. In het praktijkonderzoek zijn deze verder uitgewerkt in burgerpanels. Voorbeelden van dergelijke algemene handelingen in de nulmeting zijn:

Handeling	Tijdsbesteding (in minuten)	Kosten (in €)
Gegevens overdragen aan politieagent	30	€ 0,-
Opstellen Verklaring schuldsanering (samen met ambtenaar)	60	€ 0,-
telefonisch inzage in registers aanvragen bij griffier rechtbank	15	€ 0,-

- Invullen doelgroepspecifieke handelingen. Dit zijn handelingen die alleen door burgers worden uitgevoerd uit een bepaalde doelgroep. Het bepalen van de tijdsbesteding voor deze handelingen is alleen mogelijk met ervaringsdeskundigen. In het praktijkonderzoek zijn hiervoor afzonderlijke burgerpanels met ervaringsdeskundigen georganiseerd. Voorbeelden van dergelijke doelgroepspecifieke handelingen zijn:

Handeling	Tijdsbesteding (in minuten)	Kosten (in €)
Intakegesprek inburgeringscursus (inclusief reiskosten)	60	€ 1,28
Invullen getuigenverklaring Waarborgfonds	90	
Afhandelen bezoek kinderbescherming t.b.v. adoptie	120	

[8] Bij de berekening van de out-of-pocket kosten wordt conform de standaardhandelingen zoals vastgesteld door het ministerie van BZK geen rekening gehouden met eventuele telefoonkosten.

Uitvoeren praktijkonderzoek: interviews met uitvoeringsorganisaties en burgerpanels

De eerste ronde interviews en de indicatieve berekening van de AL Burger Justitie zijn gebruikt voor de voorbereiding van het praktijkonderzoek. Op basis van deze informatie zijn drie burgerpanels samengesteld en georganiseerd. Voor het samenstellen van de burgerpanels zijn vertegenwoordigers van belangenorganisaties benaderd. Een beschrijving van de uitvoering en de samenstelling van de burgerpanels is opgenomen in bijlage IV.

De informatie uit de burgerpanels is gericht aangevuld en getoetst in 15 (telefonische) interviews. Hiervoor zijn (ervarings)deskundigen van uitvoerings- of belangenorganisaties benaderd (bijvoorbeeld bij de Politie). In de interviews zijn zoveel mogelijk informatieverplichtingen gecombineerd (dus meerdere informatieverplichtingen per interview). Hierdoor is met een beperkt aantal interviews een maximum aan informatie verzameld. Een overzicht van de interviews en een beschrijving van de werkwijze wordt opgenomen in bijlage IV en V.

Consolideren onderzoeksresultaten en eindrapportage.

Op basis van het volledig ingevulde AL-kostenmodel Burger Justitie worden zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve resultaten van het onderzoek samengevat. De resultaten zijn en worden afgestemd met enerzijds de dossierhouders en de betrokkenen binnen het departement en anderzijds met "het veld" (de burgerpanels en de uitvoeringsorganisaties). Dit heeft plaatsgevonden door de resultaten van het onderzoek voor te leggen aan (1) de betreffende jurist en/of beleidsmedewerker van het ministerie en (2) de deskundigen van de uitvoeringsorganisaties. Daarnaast worden de resultaten voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

Specifieke kenmerken nulmeting AL Burger Justitie

De nulmeting is ondersteund door een begeleidingscommissie. De samenstelling van de begeleidingscommissie is weergegeven in bijlage 1. Tijdens de vier vergaderingen van de begeleidingscommissie zijn de uitgangspunten van de nulmeting bediscussieerd en is de nulmeting nader afgebakend. In de onderstaande aandachtspunten zijn de belangrijkste conclusies weergegeven:

- In de nulmeting worden alleen de AL Burger onderzocht en niet de AL van Bedrijven. Dit betekent dat alleen het aantal handelingen van burgers meetellen. Bij de informatieverplichting 'het doen van aangifte van een strafbaar feit' zijn bijvoorbeeld alleen de aangiftes van burgers gemeten en niet de aangiftes van bedrijven.
- In de nulmeting worden de AL Burger gemeten uit de geselecteerde regelgeving en informatieverplichtingen. De selectie is uitgevoerd door het ministerie van Justitie in samenspraak met het ministerie van BZK (Zie hoofdstuk 4). De begeleidingscommissie en de onderzoekers hebben voorafgaande en tijdens het onderzoek geen directe zeggenschap gehad in de selectie van de regelgeving. Een voorbeeld van niet-geselecteerde regelgeving is het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (WRv). De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat uit deze procedures aanzienlijke lasten voor burgers kunnen voortvloeien (bijvoorbeeld de procedure verzoek tot echtscheiding). Het WRv is echter niet geselecteerd waardoor de lasten niet zijn onderzocht.
- In de nulmeting worden onder andere de lasten uit de Algemene wet bestuursrecht (wb) onderzocht. Deze wet geeft burgers de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen tegen een besluit van de overheid. De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat in een aantal procedures burgers zich laten bijstaan door een procesvertegenwoordiger (advocaat of jurist). Hieruit vloeien kosten voort voor burgers. De werkmap AL burger

geeft aan dat in de nulmeting dient te worden bepaald in hoeverre deze kosten worden beschouwd als AL Burger. De begeleidingscommissie heeft besloten om deze kosten niet mee te nemen in de kwantificering van de AL Burger. De belangrijkste redenen zijn dat (1) de Awb de procesvertegenwoordiging niet verplicht stelt en (2) gegevens voor kwantificering onvoldoende beschikbaar zijn.

- De AL Burger uit bezwaarprocedures worden door elk ministerie apart gemeten als onderdeel van de regelgeving waar het bezwaar op gegrond is. Dit betekent bijvoorbeeld dat Justitie de AL Burger meet uit bezwaren gegrond op de Vreemdelingenwet. De AL Burger uit beroepszaken worden in totaal door het ministerie van Justitie gemeten. De reden is dat de beroepszaken worden afgehandeld door instanties waar het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor is. De begeleidingscommissie heeft vastgesteld dat alleen de AL Burger worden bepaald uit beroepszaken die dienen bij (1) de rechtbanken, (2) de Raad van State en (3) Centrale Raad van Beroep.
- De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat onduidelijk is waarom 'het uitoefenen van rechten' leidt tot administratieve lasten voor burgers. De gedachtegang is dat het uitoefenen van rechten vrijwillig is en derhalve niet kan leiden tot AL Burger. De werkmap AL Burger geeft echter aan dat AL Burger voortvloeien uit zowel het nakomen van plichten als het uitoefenen van rechten. De nulmeting is conform dit uitgangspunt uitgevoerd[9].
- Het AL-kostenmodel Burger Justitie is vergeleken met het AL-kostenmodel Gemeenten om te voorkomen dat dubbeltelling van AL Burger ontstaat. Aandachtspunten waren aangifte overlijden (meting AL Burger BZK) en informatieverplichtingen uit de Wet inburgering nieuwkomers (meting AL Burger Gemeenten). Gebleken is dat de AL Burger uit de Wet inburgering nieuwkomers dubbel zijn gemeten. Het ministerie van BZK heeft deze verwijderd uit de nulmeting AL Burger Gemeenten.

3.5 Representativiteit, herleidbaarheid en betrouwbaarheid gegevens

Optimalisatie binnen beperkende randvoorwaarden: doorlooptijd en budget

De in deze rapportage behandelde nulmeting van de AL Burger van de geselecteerde regelgeving van Justitie is uitgevoerd binnen een beperkte doorlooptijd en binnen een bepaald budget met een daaraan gekoppelde capaciteit. De aanpak van het onderzoek is erop gericht om binnen deze beperkingen een zo volledig mogelijk beeld van de AL Burger van de door Justitie geselecteerde regelgeving te verkrijgen, maar tevens rekening te houden met drie aspecten:

1. De representativiteit van gegevens.
2. De herleidbaarheid van gegevens.
3. De betrouwbaarheid van gegevens en resultaten.

Ad. 1. De representativiteit van gegevens

Het streven naar representativiteit heeft centraal gestaan bij het segmenteren van de totale onderzoekspopulatie naar doelgroepen en het samenstellen van de burgerpanels. De burgerpanels zijn samengesteld in overleg met deskundigen van het departement, uitvoeringsorganisaties en belangenorganisaties. Gezien de beperkingen die een relatief kleine steekproef oplegt, is bij het werken met de burgerpanels gericht aandacht besteed aan de volgende aspecten:

[9] Actal heeft binnen de Begeleidingscommissie uitdrukkelijk aangegeven dat rechten kunnen leiden tot AL Burger.

- Er is in de afzonderlijke panels zowel gewerkt met een verdere verfijning van de interviews als ook met concrete formulieren in parallelle groepssessies.
- Meervoudig gebruik van panels: de burgerpanels van specifieke doelgroepen zijn tevens gebruikt om vergelijkbare vragen te beantwoorden over meer algemene gegevens.
- Cross-checks zijn uitgevoerd voor vergelijkbare informatieverplichtingen. Hiervoor zijn bijvoorbeeld bepaalde delen van formulieren aan meerdere doelgroepen voorgelegd.
- Voor sommige complexere informatieverplichtingen is een grote spreiding geconstateerd in de tijdsbesteding. Hiervoor zijn aanvullend in interviews de aangewezen uitvoeringsorganisaties benaderd in de rol van burger, om concrete aanvraagsituaties te simuleren.

Ad. 2. Herleidbaarheid en documentatie van de gegevens

Voor het bepalen van de AL Burger Justitie is een groot aantal gegevens uit verschillende bronnen verzameld. Hierbij is enerzijds regelmatig sprake van tegenstrijdige gegevens, anderzijds zijn essentiële gegevens vaak niet volledig of niet op de vereiste wijze beschikbaar. Het is daarom van groot belang dat inzichtelijk wordt gemaakt, waar de voor de berekening gebruikte gegevens (T, K en Q) vandaan komen, welke aannamen getroffen zijn bij schattingen van niet beschikbare gegevens[10]. De herleidbaarheid van de gegevens is gewaarborgd doordat in het AL-kostenmodel Burger Justitie verwijzingen zijn opgenomen naar (1) de bronnen voor de gebruikte gegevens en (2) de interview- en burgerpanelverslagen.

Ad. 3. Betrouwbaarheid van gegevens en resultaten

In de nulmeting van de AL voor het Ministerie van Justitie is enerzijds aandacht besteed aan de representativiteit en de herleidbaarheid van de gegevens, anderzijds ligt de nadruk op de betrouwbaarheid van de resultaten ofwel de absolute omvang van de AL in uren en € per jaar. De nulmeting van de AL Burger voor Justitie heeft enkele bijzondere kenmerken, die mede van invloed zijn op deze betrouwbaarheid. De meest belangrijke van deze kenmerken zijn:

- De nulmeting heeft als peildatum 31 december 2002. De deelnemers van de burgerpanels hebben op het moment van interviewen te maken met de AL die voortvloeien uit de huidige regelgeving. Tijdens de interviews was het voor de burgers niet eenvoudig om gegevens aan te leveren ten aanzien van informatieverplichtingen die niet meer van kracht waren.
- Voor de deelnemers was het vaak niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen de lasten die worden veroorzaakt door de regelgeving van Justitie of door andere departementen.
- Voor de deelnemers aan de burgerpanels is het moeilijk gebleken om een onderscheid te maken tussen tarieven (bijvoorbeeld notariskosten) en leges (bijvoorbeeld bij inschrijving akte bij Kadaster). Voor hen zijn beide kosten van belang die zij moeten maken om aan een informatieverplichting te voldoen, ongeacht de aard van de betaling.

De betrouwbaarheid van de gegevens is – naast de aspecten van representativiteit en herleidbaarheid – op een zo hoog mogelijk peil gebracht door:

[10] Deze herleidbaarheid stelt de opdrachtgever en latere gebruiker van het AL-kostenmodel Burger Justitie in staat om:
- Na te gaan of inderdaad ook beleidsmatig verdedigbare gegevens zijn gebruikt.
- Getroffen aannamen te herzien en de effecten daarvan op de omvang van de AL direct te beoordelen.
- Eventueel nieuw beschikbare informatie gericht in het AL-kostenmodel Burger Justitie te verwerken.

1. Het consequent toetsen van alle gegevens(groepen) op interne consistentie, zowel binnen de doelgroepen alsook tussen de afzonderlijke doelgroepen.
2. Het vergelijken van de resultaten van de interviews van de dossierhouders (1e ronde interviews) en de burgerpanels en de interviews van uitvoeringsorganisaties (2e ronde interviews) met de resultaten van parallel lopende nulmetingen van AL Burger bij andere ministeries.

Kader 2. Een voorbeeld berekening met het AL-kostenmodel Burger Justitie

Het bepalen van de AL wordt beïnvloed door de omvang van T, K en Q. Alle factoren kunnen een aanzienlijke invloed hebben op de totale omvang van de AL Burger. Een voorbeeld om dit te verduidelijken: in het Wetboek van Strafvordering is de informatieverplichting opgenomen inzake "Het doen van aangifte van een strafbaar feit". De aangifte kan door de burger persoonlijk op het politiebureau worden gedaan, via internet of de politie bezoekt de aangevende burger zelf.

Bij het bepalen van de administratieve lasten per informatieverplichting (T en K) is in burgerpanels en interviews met burgers en de politie nagegaan hoeveel tijd de aangifte kost. Daarnaast is door middel van bureauonderzoek en interviews met beleidsmedewerkers het aantal persoonlijke aangiftes, digitale aangiftes en aangiftes met een bezoek bepaalt. Uit het onderzoek blijkt dat er geen vaststaande cijfers beschikbaar zijn inzake deze aantallen. In overleg is daarom als volgt een schatting gemaakt van de aantallen handelingen:

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2002 ongeveer 5.142.000 delicten zijn gepleegd. Hiervan is 27,8% zijnde 1.430.000 gemeld en met een document (aangenomen wordt dat dit een aangifte betreft) is vastgelegd. Bij gebrek aan duidelijke cijfers is aangenomen dat 50% van de aangiften door burgers zijn gedaan (715.000 aangiftes).

Indien uit nader onderzoek zou blijken dat niet de helft maar driekwart van het totaal aantal aangiftes door de burger wordt gedaan dan stijgen de AL met 50%. Het is daarom van belang dat de voor de kwantificering van de AL gebruikte gegevens herleidbaar en verifieerbaar zijn.

4 Regelgeving en doelgroepen

4.1 Achtergrond selectie van de informatieverplichtingen voor de Nulmeting AL Burger

Selectie en vaststelling informatieverplichtingen AL Burger door Justitie

Op basis van het burgerperceptieonderzoek van het ministerie van BZK[11] dient het ministerie van Justitie de AL Burger uit informatieverplichtingen in vier geselecteerde wetten te onderzoeken. Het betreft:

- Algemene wet bestuursrecht.
- Burgerlijk Wetboek.
- Wetboek van Strafvordering.
- Vreemdelingenwet 2000.

De werkmap AL Burger schrijft voor dat voor de geselecteerde wetten ook de onderliggende besluiten en regelingen moeten worden onderzocht op informatieverplichtingen om een compleet beeld van de AL Burger te verkrijgen. Het ministerie van Justitie is, in overleg met het ministerie van BZK, bij de selectie van de informatieverplichtingen afgeweken van de voorgeschreven wijze van selecteren zoals vastgelegd in de werkmap AL Burger.

Met behulp van de uitkomsten van het burgerperceptieonderzoek heeft het ministerie van Justitie uit de vier geselecteerde wetten de informatieverplichtingen geïdentificeerd die volgens het burgerperceptieonderzoek 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 uit de geselecteerde wetten aanvullend een 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.

Naar de mening van het ministerie van Justitie bevinden zich echter in andere regelgeving van het ministerie van Justitie een aantal informatieverplichtingen dat niet uit het burgerperceptieonderzoek naar voren is gekomen. Het betreft informatieverplichtingen uit de volgende zes wetten:

- Wet op de rechtsbijstand.
- Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie.
- Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen).
- Rijkswet op het Nederlanderschap.
- De Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen.
- Wet inburgering nieuwkomers.

[11] Het perceptieonderzoek Administratieve Lasten Burger, 2004 Ecorys/NEI, in opdracht van het ministerie van BZK.

Voorbeelden van informatieverplichtingen zijn het indienen van de aanvraag om rechtsbijstand bij het Bureau Rechtshulp (Wet op de rechtsbijstand) en de aanvraag van burger tot naturalisatie bij de gemeente (Rijkswet op het Nederlanderschap). De uiteindelijke selectie van de informatieverplichtingen is vastgesteld in het overleg tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van BZK. Na het vaststellen van de selectie hebben de begeleidingscommissie en de onderzoekers tijdens het onderzoek geen zeggenschap gehad in de selectie van de regelgeving.

Het resultaat van de selectie zijn de hierboven genoemde wetten van het Ministerie van Justitie, met als peildatum 31december 2002. De geselecteerde informatieverplichtingen uit deze regelgeving zijn opgenomen in het AL-kostenmodel Justitie Burger. Van iedere verplichting is onderzocht welke handelingen benodigd zijn, hoeveel tijd en kosten dit met zich meebrengt en hoe vaak de handelingen in het peiljaar voorkomen. Het betreft in totaal 62 informatieverplichtingen.

Controle van de selectie van regelgeving die AL veroorzaakt

Om het risico te beperken dat informatieverplichtingen die belangrijke AL Burger veroorzaakt niet in de nulmeting wordt betrokken, is deze selectie van wetten en informatieverplichtingen in een tweede ronde (1) gecontroleerd door beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen van het Ministerie van Justitie en (2) gecontroleerd aan de hand van de Rijksproductencatalogus.

4.2 Doelgroepen

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de doelgroepen zoals deze zijn geïdentificeerd in de Werkmap AL Burger van BZK:[12]

- *Ouderen.* Deze doelgroep betreft de burgers die 65 jaar of ouder zijn.
- *Uitkeringsgerechtigden.* Deze doelgroep betreft burgers die recht hebben op een aantal vastgestelde uitkeringen.
- *Gehandicapten en chronisch zieken.* Deze doelgroep betreft de burgers die zichzelf als gehandicapt of chronisch ziek beschouwen.
- *Burger algemeen.* Binnen deze doelgroep vallen alle burgers die niet in één van de andere doelgroepen vallen en die 18 jaar of ouder zijn.

In de nulmeting van het ministerie van Justitie is het onderscheid niet direct relevant aangezien alle informatieverplichtingen van toepassing zijn op de doelgroep Burger Algemeen.

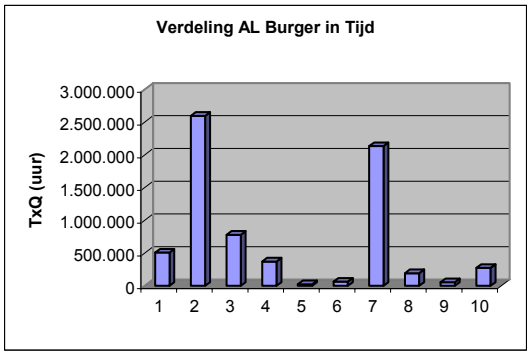
[12] Voor de nulmeting AL Burger Ministerie van Justitie is geen regelgeving geselecteerd die van toepassing is op de georganiseerde burger. Deze is derhalve niet als doelgroep opgenomen. Tevens heeft de begeleidingscommissie aangegeven dat in het AL-kostenmodel Burger Justitie geen aanvullende doelgroepen worden opgenomen. In hoofdstuk 6 worden echter, indien van toepassing, kwalitatieve bevindingen van specifieke doelgroepen (bv. vreemdelingen) opgenomen.

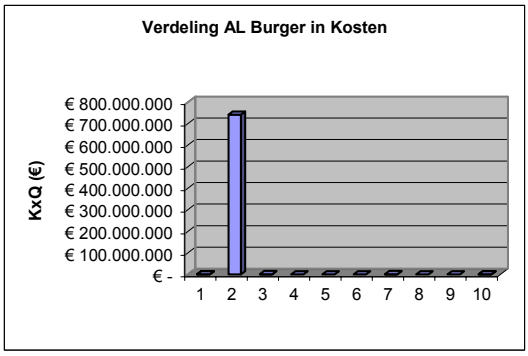
5 Resultaten nulmeting AL Burger Justitie

5.1 AL Burger Justitie

De totale administratieve lasten voor de burger voor de geselecteerde regelgeving van het ministerie van Justitie worden met het AL-kostenmodel Justitie Burger geraamd op 7 miljoen uur[13] 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 is als aparte bijlage bij de nulmeting toegevoegd. Een beschrijving van de meest relevante informatieverplichtingen en de berekening van de AL Burger is opgenomen in bijlage III.

AL Burger Ministerie van Justitie				
	Beschrijving	*Administratieve lasten*		
	Titel	*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 Nederlanderschap	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

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

Top 3 regelgeving
Uit de figuur blijkt dat de geselecteerde informatieverplichtingen uit de volgende regelgeving de meeste AL Burger veroorzaken:

1. Burgerlijk Wetboek.
2. Vreemdelingenwet.
3. Wetboek van Strafvordering.

Hieronder wordt deze regelgeving en de daaruit voortvloeiende AL Burger als gevolg van de geselecteerde informatieverplichtingen op hoofdlijnen toegelicht. Benadrukt wordt dat dit geen inzicht geeft in de totale AL Burger die voortvloeien uit de regelgeving. In paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op de AL Burger die de geselecteerde informatieverplichtingen uit de regelgeving veroorzaken.

Ad 1. Burgerlijk Wetboek
De geselecteerde informatieverplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW) veroorzaken de meeste AL op jaarbasis (37% tijdsbesteding en 99,7% out-of-pocket kosten). Het Burgerlijk Wetboek regelt de rechten en plichten tussen burgers onderling. Hierbij gaat het onder meer om het Personen- en Familierecht en het Vermogensrecht.

De geselecteerde informatieverplichtingen die de belangrijkste AL Burger veroorzaken, betreffen:

- *De overdracht van onroerende zaken middels een notariële akte ('transportakte').*
  Wanneer het eigendom van een onroerende zaak overgaat van de ene burger naar de andere burger, dient dit te worden vastgelegd in een transportakte. Deze akte wordt door een notaris opgesteld waarvoor kosten aan de burger in rekening worden gebracht.
- *De vestiging van het recht van hypotheek middels een notariële akte.*
  De burger kan alleen het recht van hypotheek vestigen op een onroerende zaak, door middel van een notariële akte waarvoor kosten aan de burger in rekening worden gebracht.
- *Het uitvoeren van informatieverplichtingen bij de Burgerlijke Stand.*
  Voorbeelden zijn de aangifte huwelijk, aangifte geboorte kind en erkenning ongeboren vrucht. De burger dient hiertoe gegevens te verzamelen (bv. identiteitsbewijzen) en naar het gemeentehuis te reizen om bij de burgerlijke stand de informatieverplichtingen verder uit voeren.

Ad 2. Vreemdelingenwet
De geselecteerde informatieverplichtingen uit de Vreemdelingenwet veroorzaken 30% van de tijdsbesteding en 0,1% out-of-pocket kosten van de AL Burger Justitie. De wet reguleert de wijze waarop vreemdelingen rechtmatig kunnen (en blijven) verblijven in Nederland.

De belangrijkste geselecteerde informatieverplichtingen betreffen:

- *Het indienen van het verzoek om advies voor de afgifte machtiging voorlopig verblijf.*
  Een buitenlandse burger die in Nederland wil verblijven kan een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aanvragen bij de IND[14]. De burger dient hierbij te beschikken over een referent. Deze referent is een Nederlandse burger. Ten behoeve van de MVV dient de referent bepaalde gegevens te verzamelen en aan te leveren. Het betreft bijvoorbeeld NAW-gegevens en inkomensgegevens.

[14] Vanaf 1 april 2004 worden deze verzoeken, als gevolg van de wijzigingen in de Vreemdelingenwet, ingediend bij de gemeente.

- *Het aanvragen van de verblijfsvergunning.*
  Na binnenkomst in Nederland kan een buitenlandse burger een verblijfsvergunning aanvragen bij de IND of de Vreemdelingendienst. Net als bij de aanvraag van de MVV dient de burger hierbij bepaalde gegevens te overleggen. Indien de burger beschikt over een MVV dan hoeven de gegevens die reeds bij de MVV zijn aangeleverd in principe niet nogmaals bij de vergunningaanvraag te worden aangeleverd.
- *Het aanvragen van verlenging van de verblijfsvergunning.*
  De burger die beschikt over een verblijfsvergunning ontvangt voor het verlopen van de vergunning een aanvraagformulier waarmee de vergunning kan worden verlengd. De burger dient dit formulier in te vullen en, inclusief bewijsstukken (GBA, inkomensbewijzen, etc.) te overleggen aan de Vreemdelingendienst (Politie).

Ad 3. Wetboek van Strafvordering
De geselecteerde informatieverplichtingen uit het Wetboek van Strafvordering veroorzaken 11% van de tijdsbesteding en 0,1% out-of-pocket kosten. Het Wetboek bevat algemene regels inzake het strafprocesrecht. De belangrijkste informatieverplichting uit het Wetboek van Strafvordering betreft de aangifte van een strafbaar feit. De aangifte kan persoonlijk op het politiebureau worden gedaan, via internet of de politie bezoekt de aangever zelf.

Overige geselecteerde regelgeving AL Burger Justitie

De overige geselecteerde informatieverplichtingen veroorzaken 22% tijdsbesteding en 0,1% out-of-pocket kosten van de AL Burger van het ministerie van Justitie. Hieronder wordt de verschillende wetten waarin de informatieverplichtingen zijn opgenomen nader toegelicht.

- *Algemene wet bestuursrecht (Awb).* Deze wet bevat algemene regels inzake het bestuursrecht waaronder regels over de wijze waarop burgers bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen besluiten van de overheid. Voor de Awb worden in de nulmeting alleen de beroepszaken gemeten. De AL Burger uit bezwaarprocedures worden gemeten als onderdeel van de wet waar het bezwaar op gegrond is. Bijvoorbeeld: de AL Burger uit het indienen van een bezwaarschrift tegen een beslissing op basis van de Vreemdelingenwet zijn in het AL-kostenmodel Burger Justitie opgenomen onder die wet.
- *Wet op de rechtsbijstand*. Deze wet regelt onder andere de wijze waarop een burger een beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand en de voorwaarden die hierbij gelden..
- *Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie.* Samen met het onderliggende besluit heeft deze wet tot doel het waarborgen van het belang van het kind bij adoptie uit het buitenland. De wet en het besluit geven hierbij de voorschriften aan de burger over de wijze waarop een buitenlands kind kan worden geadopteerd.
- *Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen - WSNP).* De WSNP is onderdeel van de Faillissementswet (Titel III, art. 284-362) en geeft voorschriften over de wijze waarop burgers in samenspraak met de schuldeisers de schulden kunnen saneren. De wet is met name bedoeld om burgers die schulden hebben niet persoonlijk failliet te laten gaan.
- *Rijkswet op het Nederlanderschap.* Deze wet regelt de wijze waarop burgers de Nederlandse nationaliteit verwerven, behouden en verliezen.
- *Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen.* Deze wet regelt de rechten en plichten inzake de aansprakelijkheidsverzekering van burgers die een motorrijtuig bezitten. Voor de nulmeting AL Burger van het ministerie van Justitie is de Procedure Waarborgfonds Motorverkeer geselecteerd als te onderzoeken informatieverplichting. Indien een burger

schade lijdt in het verkeer en de veroorzaker is niet aan te wijzen, dan kan de burger een verzoek indienen bij het Waarborgfonds Motorverkeer voor een vergoeding.

- *De Wet inburgering nieuwkomers.* Deze wet schrijft voor welke verplichtingen inzake inburgering gelden voor burgers die zich voor het eerst in Nederland vestigen. De verplichtingen richten zich op het verwerven van kennis en inzicht van de Nederlandse taal en maatschappij zodat deze mensen mogelijkheden hebben voor scholing en kansen hebben op de arbeidsmarkt.

5.2 Kwantitatieve analyse AL Burger Justitie

In paragraaf 5.1 is voornamelijk ingegaan op de AL Burger Justitie voor de verschillende wetten. In deze paragraaf worden de verschillende informatieverplichtingen die hierin zijn opgenomen onderling vergeleken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen AL Burger uit (1) tijdsbesteding en (2) out-of-pocket kosten.

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:[15]

- *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.[16]

- *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.

- *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 huwelijkssluiting 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.

[15] 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.
[16] 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.

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	Vreemdelingen-wet	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 transportakte[17] ad € 1.733,59[18] 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,-.

[17] Het betreft de transportakte van een bestaand huis niet vrij op naam.
[18] Het betreft de kosten inclusief de portokosten van de burger.

- 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.

5.3 Indelingen AL Burger Justitie

De berekende AL Burger Justitie zijn ingedeeld in verschillende onderdelen. Het betreft:
1. Doelgroepen.
2. Categorieën van beleidsvrijheid.
3. Categorieën van (inter)nationale herkomst.

Ad. 1. Indeling AL Burger Justitie in doelgroepen

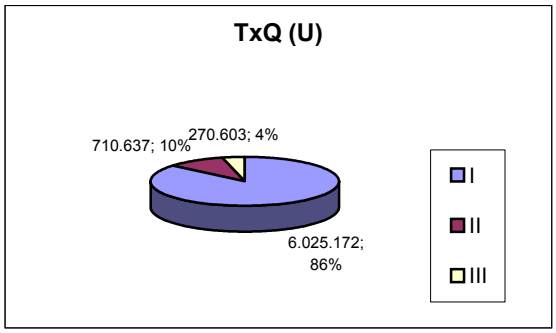
In het AL-kostenmodel Burger Justitie zijn de geïdentificeerde informatieverplichtingen toegekend aan de doelgroepen (zie paragraaf 4.3). Conform de Werkmap AL Burger wordt een informatieverplichting alleen toegerekend aan een specifieke doelgroep als deze uitsluitend op de betreffende doelgroep van toepassing is. Indien een informatieverplichting op verschillende doelgroepen – en dus in principe alle burgers hiervan gebruik kunnen of moeten maken – dan wordt de informatieverplichting toegerekend aan de doelgroep 'Burger algemeen'. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat alle onderzochte informatieverplichtingen niet toegeschreven konden worden aan één van de specifieke doelgroepen.[19] Alle lasten zijn daarom toegekend aan de doelgroep 'Burger algemeen'.

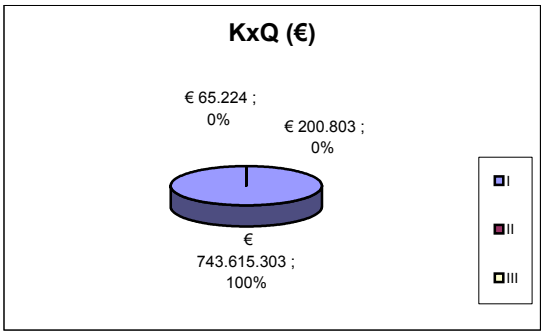
[19] Zie pagina

Ad. 2. Indeling AL Burger Justitie naar categorieën van beleidsvrijheid

In het AL-kostenmodel Burger Justitie zijn de AL Burger ingedeeld in categorieën van beleidsvrijheid zoals deze zijn weergegeven in paragraaf 3.2. In de onderstaande figuur zijn de AL per categorie van beleidsvrijheid samengevat en grafisch weergeven.[20]

AL Burger per categorie van Beleidsvrijheid				
Categorie		*Administratieve lasten*		
		TxQ (U)		*KxQ (€)*
I	Rijksregelgeving	6.025.172	€	743.615.303
II	Regelgeving in medebewind zonder beleidsvrijheid	710.637	€	200.803
III	Regelgeving in medebewind met beleidsvrijheid	270.603	€	65.224
IV	Autonome regelgeving	0	€	-
Totaal		7.006.412	€	743.881.330





Figuur 5. AL Burger Justitie per categorie beleidsvrijheid

De AL Burger uit de geselecteerde regelgeving kan worden onderverdeeld in:

- Categorie I (86% tijdsbesteding en 100% out-of-pocket kosten). Uit de nulmeting is gebleken dat het ministerie van Justitie danwel onderdelen daarvan het voornaamste deel van de informatieverplichtingen uitvoert. Het gaat hierbij om (1) de Algemene wet bestuursrecht, (2) het Burgerlijk Wetboek, (3) Het Wetboek van Strafvordering en (4) de Vreemdelingenwet. Deze algemene wetten kunnen niet worden ingedeeld volgens de definitie van categorieën van beleidsvrijheid en zijn daarom in zijn geheel toebedeeld aan het ministerie van Justitie.

- Categorie II (10% tijdsbesteding). Medebewind zonder beleidsvrijheid. De regelgeving wordt direct door het Rijk - lees de departementen of onderdelen daarvan - opgesteld. Het met deze taak belaste bestuursorgaan heeft een uitsluitend uitvoerende taak en derhalve geen beleidsvrijheid. De belangrijkste regelgeving betreft de Wet inburgering nieuwkomers, de Wet op de rechtsbijstand, de Faillissementswet (WSNP).

[20] Op pagina 7 van dit rapport is de indeling in categorieën van beleidsvrijheid uitgelegd.

- Categorie III (4% tijdsbesteding). In deze categorie worden de AL beïnvloed door de wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan de beleids- en uitvoeringsruimte. De belangrijkste regelgeving betreft:
  - De Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie. Hierbij hebben de vergunninghouders enige vrijheid in de wijze waarop de adoptieregelgeving wordt uitgevoerd.
  - De Rijkswet op het Nederlanderschap inzake de naturalisatieprocedure die door de gemeente en IND gezamenlijk wordt uitgevoerd..
  - De Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen. Voor de onderzochte informatieverplichting "Procedure Waarborgfonds Motorverkeer" heeft het Waarborgfonds uitvoeringsvrijheid.

Ad. 3. Indeling AL Burger Justitie in categorieën van (inter)nationale herkomst

In de onderstaande figuur zijn de AL naar (inter)nationale categorieën samengevat. Voor een nadere toelichting over de achtergronden van deze indeling naar internationale herkomst wordt verwezen naar de Werkmap AL Burger van het ministerie van BZK.

AL Burger naar (inter)nationale herkomst				
Categorie		*Administratieve lasten*		
		TxQ (U)		*KxQ (€)*
A	Regelgeving in Europees of internationaal verband opgelegd	0	€	-
B	Regelgeving vloeit voort uit Europees of internationaal verband	67.896	€	3.948
C	Nederlandse regelgeving	7.657.693	€	712.133.775
Totaal		7.725.589	€	712.137.723

Figuur 6. Administratieve lasten verdeeld in internationale categorieën

Zoals in de bovenstaande figuur is weergegeven is de onderzochte regelgeving vrijwel geheel aan categorie C toegekend. Dit betekent dat deze regelgeving een Nederlandse oorsprong heeft. Bij één onderzochte wet is sprake van categorie B. Het betreft de Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie. Deze wet heeft een internationale oorsprong, maar is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

6 Kwalitatieve bevindingen en reductievoorstellen AL Burger Justitie

6.1 Kwalitatieve bevindingen

De nulmeting is uitgevoerd met behulp van burgerpanels en interviews met afzonderlijke burgers en deskundigen. Hierbij zijn de informatieverplichtingen kwantitatief en kwalitatief besproken. Op basis van de gegevens uit deze gesprekken zijn kwalitatieve aspecten van de AL Burger naar voren gekomen. In de onderstaande alinea's worden de meest genoemde aspecten weergegeven en toegelicht.

Informatie via internet
In gesprekken is naar voren gekomen dat het digitaal toegankelijk maken van informatie van de Burgerlijke Stand het voor burgers gemakkelijker maakt de juiste gegevens aan te leveren. De afgelopen jaren hebben veel gemeenten op internet informatie geplaatst over hoe een burger bijvoorbeeld aangifte kan doen van een huwelijk. Op deze manier is het voor burgers direct duidelijk welke bewijsstukken dienen te worden verzameld. Ook het verstrekken van informatie via internet bespaart tijd, bijvoorbeeld indien een deel van de bewijsstukken voor de aangifte van een huwelijk digitaal kunnen worden verstuurd.

Hergebruik van documenten en gegevens
Voor verschillende informatieverplichtingen worden vaak dezelfde documenten en gegevens gevraagd. Bijvoorbeeld een afschrift van de (gelegaliseerde) geboorteakte, uittreksel van het GBA of bepaalde inkomensgegevens. De burger dient deze documenten en gegevens zelf te achterhalen, te kopiëren en aan te leveren. De lasten die hieruit voortvloeien kunnen worden gereduceerd door het centraal beschikbaar stellen van deze documenten en gegevens aan bestuursorganen, bijvoorbeeld op basis van een administratienummer van de burger.

Rol van de notaris
De waardering van de rol van de notaris is verschillend. Vanuit de overheid wordt de notaris gewaardeerd, omdat de notaris onder meer toeziet op het goed aanleveren van de gegevens aan het Kadaster. Het handelsverkeer is gebaat bij een betrouwbaar Kadaster. Eigendom en beperkte rechten op onroerend goed dienen bekend te zijn. Voorts adviseert de notaris de burger in een breder (familierechtelijk) kader. De burger ziet daarentegen de notaris vooral als een belangrijke kostenpost. Een aantal burgers heeft aangegeven dat niet duidelijk is waarom (1) een notariële akte noodzakelijk is en (2) de kosten omvangrijk zijn.

Te veel vereisten voor burgers met verblijfsvergunning
Aangegeven is dat bepaalde handelingen van burgers, die reeds een verblijfsvergunning hebben, overbodig zijn. Bij de overheid is bekend dat deze burgers in Nederland wonen en werken, waardoor bijvoorbeeld het overleggen van een uittreksel uit het GBA voor de verlenging van de verblijfsvergunning niet noodzakelijk is. Een ander voorbeeld is de verplichte persoonlijke aanvraag van verlenging van de vergunning van burgers uit de Europese Unie na het verlopen van de vergunning (in veel gevallen vijf jaar). Dit wordt als onnodig belastend gezien.

Onduidelijkheid over bewijsstukken
Een aantal burgers heeft aangegeven dat overheidsorganisaties, ondanks dat in brochures en formulieren is aangeduid welke bewijsstukken noodzakelijk zijn, aanvullende bewijsstukken eisen. De Vreemdelingendienst verlangt bijvoorbeeld soms meer bewijsstukken dan op het aanvraagformulier voor een verblijfsvergunning is aangegeven. Een voorbeeld hiervan is de aanvullende eis dat de geboorteakte van de aanvrager gelegaliseerd moet zijn in het land van herkomst. Dit vergt erg veel tijd terwijl de legalisatie in eerste instantie niet vereist is.

Digitale aangifte
Het is mogelijk om voor sommige strafbare feiten via internet aangifte te doen. Dit geldt voor een aantal politiekorpsen en voor (relatief) eenvoudige strafbare feiten, zoals diefstal zonder geweld. Aangegeven wordt dat meer mogelijkheden gewenst zijn. Tevens is aangegeven dat de digitale aangifte pas definitief wordt na schriftelijke ondertekening. De burger ontvangt hiertoe een schriftelijke versie van de aangifte die ondertekend moet worden geretourneerd aan de politie. Hierdoor worden nog niet alle mogelijkheden van de digitale aangifte benut.

Onduidelijke formulieren
Uit burgerpanels en interviews komt naar voren dat de formulieren niet altijd gemakkelijk te begrijpen zijn. Aandachtspunten zijn:
- Er wordt gebruik gemaakt van "ambtenarentaal" in vragen die de aanvrager moet beoordelen (bv. de vraag in hoeverre uitzonderingen van toepassing zijn zoals opgenomen in de aanvraag Machtiging Voorlopig Verblijf)
- De lay-out van formulieren kan worden verbeterd (bv. aanvraag ondersteuning inning kinderalimentatie)
- De invulvelden zijn soms te beperkt (bv. aanvraag schadevergoeding Waarborgfonds).

Daarnaast wordt voorgesteld om formulieren voor migranten niet alleen in het Nederlands te verstrekken. Aangegeven wordt dat dit minimaal ook in het Engels zou moeten zijn.

Dienstverlening
In de burgerpanels en interviews is naar voren gekomen dat ergernis voortvloeit uit de dienstverlening van de overheid. Voorbeelden hiervan zijn:
- Beperkte openingstijden en bereikbaarheid van overheidsorganisaties. Burgers hebben aangegeven dat informatieverplichtingen vaak alleen onder werktijd kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast is aangeven dat de telefonische bereikbaarheid van de overheidsorganisaties onvoldoende is. Hierdoor is het niet mogelijk om gedurende een korte pauze de verplichte handelingen uit te voeren. Als gevolg van de beperkte dienstverlening dient de burger vrij te nemen.
- Ten aanzien van de Vreemdelingenwet wordt aangegeven dat het niveau van de dienstverlening sinds het peiljaar is veranderd. De belangrijkste oorzaak hiervan is het overdragen van de taken van de Vreemdelingendiensten aan de IND (met de gemeente als Front Office). Gevolgen van de overdracht zijn onder andere:
  - De beperking van de mogelijkheid tot persoonlijk contact met de behandeld ambtenaar over de vergunningaanvraag door de IND.
  - De aanvrager kan nu bij 483 gemeenten terecht in plaats van de 25 Vreemdelingendiensten. Hierdoor kan de aanvrager gelijk aanverwante informatieverplichtingen zoals de aanmelding voor de inburgeringcursus en het ophalen van een uittreksel GBA uitvoeren.
  - De aanvrager kan de verlengingsaanvraag en de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd direct schriftelijk aan de IND versturen. Er is geen tussenkomst van de Vreemdelingendienst meer noodzakelijk.

6.2 Reductievoorstellen

In de gesprekken met dossierhouders binnen het ministerie, deskundigen en burgers zijn tevens mogelijkheden besproken die kunnen leiden tot een reductie van de AL Burger of een verbetering van de dienstverlening. Deze voorstellen zijn geënt op persoonlijke indrukken van geïnterviewden, op veranderprocessen en op wijzigingsvoorstellen van wetgeving. De voorstellen zijn alleen gedaan uit het oogpunt van reductie van de AL. Bij het beslissen over mogelijke maatregelen dienen ook andere belangen te worden meegewogen. In de onderstaande alinea's zijn de voorstellen kort beschreven.

Verstrekken van informatie via internet
Op internet kunnen burgers informatie vinden over overheidsdiensten en de wijze waarop kan worden voldaan aan informatieverplichtingen. Op dit moment is het voor burgers maar beperkt mogelijk om daadwerkelijk informatie te uit te wisselen via internet. Indien bijvoorbeeld een deel van de bewijsstukken voor de aangifte van een huwelijk digitaal kunnen worden verstuurd, bespaart dit de burger tijd. De AL Burger kunnen hierdoor afnemen.

Meer mogelijkheden voor digitale aangifte strafbaar feit
De administratieve lasten voor burgers kunnen gereduceerd worden door het breder beschikbaar stellen van de digitale aangifte. Digitale aangifte betekent een reductie van de AL Burger doordat de burger geen bezoek hoeft te brengen aan het politiebureau voor de ondertekening van de aangifte. De AL Burger kunnen nog verder worden gereduceerd indien het technisch mogelijk wordt om de digitale aangifte op betrouwbare wijze te ondertekenen.

Toepassen automatische berekening draagkracht voor rechtsbijstand (VIValt)
In de loop van 2004 is het mogelijk geworden voor de Raad voor Rechtsbijstand om de financiële gegevens van de burger die rechtsbijstand vraagt op te vragen bij de belastingdienst. De burger kan volstaan met het doorgeven van het sofi-nummer. Op de peildatum diende de burger door middel van een Verklaring van Inkomen en Vermogen (VIV-formulier) de financiële draagkracht aan te tonen. Deze verklaring kon de burger verkrijgen op het gemeenthuis. Door het invoeren van VIValt (alternatief voor de verklaring omtrent inkomen en vermogen) is het bezoek aan de gemeente niet meer noodzakelijk waardoor de AL Burger dalen.

Schrappen verplichting opstellen saneringsplan
Recent is door het ministerie van Justitie voorgesteld om de verplichting van de burger tot het opstellen van het saneringsplan (ingevolge de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) te schrappen. In het saneringsplan wordt aangegeven op welke wijze de burger de schulden zal saneren. In de praktijk is echter gebleken dat het plan onvoldoende wordt nageleefd. Door het schrappen van deze informatieverplichting kunnen de AL Burger dalen.

Kwaliteit van formulieren verbeteren
Aangegeven is dat formulieren voor burgers soms moeilijk te begrijpen zijn of moeilijk hanteerbaar zijn. Indien door overheidsinstanties meer aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van formulieren, bijvoorbeeld door voor publicatie de formulieren te laten testen door een groep burgers, kan de tijd die burgers besteden aan deze formulieren verminderd worden.

Checklist bewijsstukken
Voor burgers is het moeilijk om een goed overzicht te krijgen van de bewijsstukken die nodig zijn voor het voldoen aan bepaalde informatieverplichtingen. Een checklist met de benodigde

bewijsstukken maakt het voor burgers eenvoudiger om te controleren of men over alle gegevens beschikt. Hierdoor kan bij bijvoorbeeld een aanvraag eerder bepaald worden of de informatie compleet is en is de kans op vragen achteraf over bewijsstukken kleiner. De tijd die burgers besteden aan het voldoen aan de informatieverplichting kan hierdoor afnemen.

Beleidsondersteunend systeem IND
De IND krijgt in de komende jaren de beschikking over een beleidsondersteunend systeem. Het systeem helpt de IND bij het nemen van beslissingen. Door het systeem wordt (1) de doorlooptijd van de aanvraag verkort (geen AL Burger) en (2) de kwaliteit van de beslissingen beter. Door een verbetering van de kwaliteit van beslissingen hoeft de aanvrager minder wijzigingen door te geven en worden minder bezwaren verwacht. Dit betekent een mogelijkheid tot het reduceren van de AL Burger.

Vereenvoudiging opzet formulieren verblijfsvergunning
De aanvrager krijgt de beschikking over een vereenvoudigd formulier. Hierdoor ontvangt de aanvrager alleen die vragen die ook werkelijk van belang zijn. De totale tijd die nodig is voor het doornemen van het aanvraagformulier en het verzamelen van informatie wordt hierdoor verkort.

Koppeling van gegevens
In burgerpanels en interviews is aangegeven dat de overheid veelal gegevens vraagt van burgers waar zij als overheid reeds over beschikt. Wanneer verschillende overheidsinstanties deze gegevens tussen elkaar uitwisselen bespaart dit burgers tijd.

Bijlage bij:

Onderzoek naar de Administratieve Lasten Burger voortvloeiend uit een selectie van de regelgeving van het Ministerie van Justitie (peildatum 31 december 2002).

Bijlage

I	**Leden van de begeleidingscommissie**
II	**Beknopte toelichting AL-kostenmodel Burger**
III	**Inhoudelijke beschrijving regelgeving**
IV	**Burgerpanels**
V	**Uitgevoerde interviews**

I Leden van de begeleidingscommissie

Begeleidingscommissie

De heer mr. dr. O.J.D.M.L. Jansen	G.J. Wiarda Instituut
Mevr. mr. Y. Visser	Ministerie van Justitie (WODC)
Mevr. mr. A.C. Groenewegen	Ministerie van Justitie (Directie wetgeving)
Mevr. mr. F. Guachati	Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)
Dhr. mr. R. van Troost	Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken

Projectuitvoering

De heer drs. Ing. P.M.H,H. Bex	Sira Consulting Edisonbaan 14c-5 Nieuwegein T 030-7503741 M 06-52420108 E-mail: peter.bex@siraconsulting.nl
De heer mr. A. van Vliet MPIM	Sira Consulting Edisonbaan 14c-5 Nieuwegein T 030-7507202 M 06-46043456 E-mail: arjen.vanvliet@siraconsulting.nl
De heer drs. B. Duits	Sira Consulting Edisonbaan 14c-5 Nieuwegein T 030-7507216 M 06-53763035 E-mail: barend.duits@siraconsulting.nl

II Beknopte toelichting AL-kostenmodel Burger

Doelstelling van het AL-kostenmodel Burger

Het AL-kostenmodel Burger is een instrument waarmee de AL Burger voor een beleidsterrein op een bepaalde peildatum kunnen worden berekend, inzichtelijk worden gemaakt en vergelijkbaar kunnen worden gepresenteerd. Met het AL-kostenmodel Burger kunnen de AL van huidige en voorgenomen regelgeving worden berekend, maar ook de gevolgen van AL-reductievoorstellen voor bestaande regelgeving of nieuwe regelgeving worden gekwantificeerd. Met behulp van de gehanteerde uniforme rekenmethodiek is het dan ook mogelijk om:

- Een nulmeting uit te voeren en daarmee de AL Burger te kwantificeren.
- Inzicht te verkrijgen door welke regelgeving of onderdeel van een departement deze AL wordt veroorzaakt.
- Inzicht te verkrijgen in de informatieverplichtingen die een omvangrijke AL veroorzaken, waarvoor reductievoorstellen dienen te worden geïdentificeerd.
- De AL te monitoren die als gevolg van wetswijzigingen (al dan niet voortvloeiend uit reductie-voorstellen) gedurende de kabinetsperiode worden doorgevoerd.
- Snel en betrouwbaar te rapporteren over de:
  - Ontwikkeling van AL Burger in de tijd en het (waarom van het) al dan niet realiseren van doelstellingen voor de reductie van de AL.
  - Verdeling van de AL Burger in de categorieën nationaal versus EU/internationaal.
  - Verdeling van de AL Burger in de categorieën van beleidsvrijheid.

Uitgangspunten voor het berekenen van de AL Burger in het AL-kostenmodel Burger

In het onderstaande kader zijn de belangrijkste uitgangspunten van het AL-kostenmodel Burger alsmede de wijze waarop hiermee is omgegaan bij het opstellen van het AL-kostenmodel Burger Justitie samengevat.

Kader 1. Belangrijkste uitgangspunten voor het AL-kostenmodel Burger Justitie.

- *Referentiejaar en peildatum*. Het referentiejaar voor het bepalen van de administratieve lasten van de informatieverplichtingen is 2002. Voor de administratieve lasten wordt uitgegaan van de peildatum van 31 december 2002.
- *Open structuur.* Met het model is het doorrekenen van wijzigingen in de regelgeving en wijzigingen in de uitvoering van de informatieverplichtingen mogelijk.
- *Gericht op de burger.* Voor ieder wetgevingsdomein wordt per wet, besluit of regeling aangegeven of deze regelgeving administratieve lasten voor de burger veroorzaakt. Wet- en regelgeving, die geen lasten voor de burger zijn, wordt niet in beschouwing genomen.
- *Naleving*. AL die voortvloeien uit informatieverplichtingen bij het uitoefenen van rechten worden bepaald op basis van het aantal keer dat feitelijk van het recht gebruik is gemaakt. AL die voorvloeien uit informatieverplichtingen bij het nakomen van verplichtingen worden geraamd op basis van de aanname van 100% naleving van de wetgeving. Dit ondanks het feit dat in de praktijk (een deel van) de wet- en regelgeving door een aantal burgers niet wordt nageleefd.
- *Alleen de lasten, niet de baten*. In het onderzoek zijn alleen de administratieve lasten geraamd; mogelijke baten zijn in de kwantitatieve analyse buiten beschouwing gelaten.
- *Gederfde opbrengsten is geen AL.* In de meting worden uitsluitend de gemaakte kosten om te voldoen aan de informatieverplichting bepaald.
- *Gemengde functies*. Burgers kunnen registraties bijhouden op basis van meer redenen dan alleen de verplichtingen van de onderzochte wet- en regelgeving. De kosten van registraties met gemengde functies

zijn volledig toegerekend aan de onderzochte wet- en regelgeving.

- *Samenloop met andere wetgevingsdomeinen.* Waar sprake is van samenloop tussen twee wetgevingsterreinen (dus gebruik vanuit twee zijden van dezelfde informatie), worden de kosten voor de berichten op basis van 50%-50% toegerekend aan de twee wetgevingsterreinen. De mogelijkheid bestaat echter dat tussen de wetgevingsdomeinen op basis van metingen andere afspraken worden gemaakt (soortgelijke afspraken zijn bij AL bedrijven bijvoorbeeld tussen SZW en Financiën gemaakt op het SoFi-domein).
- *Reductiepotentieel.* Sommige vormen van administratieve lasten, vooral diegene die een gemengde functie hebben, zijn - ondanks hun grote absolute omvang - weinig zinvol om te reduceren. Immers deze administratieve lasten zullen ook zonder een wettelijke basis – grotendeels – worden voortgezet. In de kwalitatieve analyse wordt eveneens gezocht naar regelgeving die minder lasten met zich meebrengt maar goed is aan te pakken.
- *Overlap met andere regelgeving*. Bij het bepalen van de administratieve lasten dienen dubbeltellingen te worden voorkomen. Dit wordt ondervangen door een duidelijke afbakening van het onderzoek.
- *Gegevensverzameling.* Voor het bepalen van de administratieve lasten worden interviews uitgevoerd met uitvoeringsorganisaties en burger(panel)s. Door een gestructureerde methodiek kunnen alle aannames onderbouwd worden. Alle in het model gebruikte gegevens zijn herleidbaar op informatiebronnen of interviewverslagen.
- *Vertrouwelijkheid van gegevens*. Voor burgers kan het van belang zijn dat hun gegevens vertrouwelijk worden behandeld. Het anonimiseren van de gespreksverslagen is een van de wijzen waarop hierin wordt voorzien.
- *Indeling in (inter)nationale categorieën*. Om de vraagstelling – vinden de AL hun oorsprong op Europees en internationaal niveau of op nationaal niveau – eenduidig te kunnen beantwoorden, zijn de informatieverplichtingen in het AL-kostenmodel Burger Justitie ingedeeld in de categorieën A, B en C. De indeling in de categorieën legt de basis om na te gaan of – c.q. in welke mate – de AL van een wet binnen de Nederlandse invloedssfeer vallen. In bijlage II de indeling van de AL in (inter)nationale categorieën weergegeven. Om de indeling in categorieën consistent en op basis van eenduidige uitgangspunten te kunnen maken is gebruik gemaakt van de handleiding uit de werkmap AL Burger.
- *Herleidbaarheid van gegevens.* Voor het invullen van het aantal burgers dat binnen een doelgroep valt en het aantal handelingen dat zij hebben uitgevoerd, wordt een zogenaamde Bronnenladder gehanteerd. Deze ladder geeft aan in welke volgorde welke gegevensbronnen – afhankelijk van beschikbaarheid – worden geraadpleegd. De positie op de ladder geeft bovendien inzicht in de betrouwbaarheid (hoe hoger hoe betrouwbaarder).
  1. Uitvoeringsorganen.
  2. Openbare databases (CBS, consumentenbond, ombudsman en evt. andere statistieken).
  3. Brancheorganisaties en belangengroeperingen.
  4. Schattingen door betrokken beleidsmedewerker en deskundigen.
  5. Interpretaties en aannamen door het onderzoeksbureau.

III Inhoudelijke beschrijving regelgeving

Voor de Nulmeting AL Burger van het Ministerie van Justitie zijn de volgende wetten geselecteerd:
A. Algemene wet bestuursrecht
B. Burgerlijk Wetboek
C. Wetboek van Strafvordering
D. Wet op de rechtsbijstand
E. Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie
F. Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen)
G. Vreemdelingenwet
H. Rijkswet op het Nederlanderschap
I. Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen
J. Wet inburgering nieuwkomers

In deze bijlage wordt per wet een beknopte omschrijving gegeven zoals geldig op de peildatum 31 december 2002. Vervolgens worden de AL Burger, die uit de desbetreffende wet voortvloeien, toegelicht.

A. Algemene wet bestuursrecht

Deze wet bevat algemene regels inzake het bestuursrecht waaronder regels over de wijze waarop burgers bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen besluiten van de overheid.

De Awb betreft een algemene wet die door alle bestuursorganen wordt toegepast. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 worden de AL Burger ingedeeld in categorie I. Dit wil zeggen dat de AL het gevolg zijn van informatieverplichtingen uit rijksregelgeving die, met beleidsvrijheid, worden uitgevoerd door de verschillende overheidsinstanties. De AL Burger hebben een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Voorlopige voorziening	6,42	€ 2,84	7.000	44.917	€ 19.880
B	Schriftelijke beroepsprocedure - A	12,42	€ 1,56	32.000	397.333	€ 49.920
C	Hoorzitting beroepschrift - Awb	2,08	€ 1,28	32.000	66.667	€ 40.960
Totaal	Algemene wet bestuursrecht				508.917	€ 110.760

Figuur III-1. Overzicht van informatieverplichtingen Algemene wet bestuursrecht

De belangrijkste informatieverplichtingen uit de Algemene wet bestuursrecht betreffen:
- *Schriftelijke beroepsprocedure.*
  De informatieverplichting betreft het schriftelijk opstellen en indienen van een beroepschrift bij de bestuursrechter. Het indienen van beroep bij de bestuursrechter is een recht van de burger dat uitgeoefend kan worden nadat een bezwaarprocedure onbevredigend voor de burger is afgelopen.
- *Hoorzitting beroepschrift.*
  De informatieverplichting betreft het bijwonen van een zitting bij de bestuursrechter waarin het beroepschrift van de burger wordt behandeld.

B. Burgerlijk Wetboek

Het Burgerlijk Wetboek (BW) regelt de rechten en plichten tussen burgers onderling. Hierbij gaat het onder meer om het Personen- en Familierecht, het Vermogensrecht en het Erfrecht. Wanneer burgers bijvoorbeeld een verbintenis met elkaar aangaan zoals een huwelijk, wordt dit gedaan volgens de wettelijke bepalingen die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.

De AL Burger van het Burgerlijk Wetboek vallen binnen de categorie I. Dit wil zeggen dat de AL het gevolg zijn van informatieverplichtingen uit rijksregelgeving die door het rijk of onderdelen daarvan worden uitgevoerd. De AL Burger hebben een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Aangifte huwelijk	8,58	€ 5,32	85.808	736.519	€ 456.499
B	Aangifte geregistreerd partnerschap	7,08	€ 5,32	11.149	78.972	€ 59.313
C	Aangifte geboorte kind	1,58	€ 1,28	202.083	319.965	€ 258.666
D	Aangifte overlijden	0,17	€ 0,75	142.000	23.667	€ 106.500
E	Naamswijziging - achternaam	6,38	€ 0,39	3.108	19.839	€ 1.212
F	Bezwaar afwijzing naamswijziging - achternaam	2,33	€ 0,39	31	72	€ 12
G	Hoorzitting bezwaarschrift afwijzing naamswijziging - achter	4,08	€ 1,28	31	127	€ 40
H	Erkenning ongeboren vrucht	2,25	€ 2,56	20.208	45.469	€ 51.733
I	Echtscheiding melden	0,10	€ 3,75	33.179	3.318	€ 124.421
J	Inschrijving gezagsregister	3,33	€ 1,27	20.208	67.361	€ 25.665
K	Inschrijving buitenlandse akten in register burgerlijke stand	2,63	€ 0,05	4.224	11.123	€ 211
L	Inschrijving buitenlandse akten in register burgerlijke stand	3,38	€ 0,10	1.683	5.694	€ 168
M	Inschrijving buitenlandse akten in register burgerlijke stand	3,05	€ 0,05	60	183	€ 3
N	Inzage in registers(gezagsregister, huwelijksgoederenregis	0,33	€ -	30.000	10.000	€ -
O	Inning van kinderalimentatie	1,05	€ 0,39	6.019	6.320	€ 2.347
P	Vestiging hypotheek via notariële akte	1,92	€ 557,39	232.986	446.557	€ 129.864.067
Q	Transportakte	2,17	€ 1.733,59	34.371	74.471	€ 59.585.222
R	Combinatie - Vestiging hypotheek via notariële akte en Opr	2,42	€ 1.781,59	309.339	747.569	€ 551.115.269
Totaal	Burgerlijk wetboek				2.597.225	€ 741.651.348

Figuur III-2. Overzicht van informatieverplichtingen Burgerlijk Wetboek

De informatieverplichtingen die voor de Nulmeting AL Burger Ministerie van Justitie zijn geselecteerd en die de belangrijkste AL Burger veroorzaken, betreffen:[21]

- *De overdracht van onroerende zaken middels een notariële akte ('transportakte').*
  Wanneer het eigendom van een onroerende zaak overgaat van de ene burger naar de andere burger, dient dit te worden vastgelegd in een transportakte. Deze akte wordt door een notaris opgesteld.
- *De vestiging van het recht van hypotheek middels een notariële akte.*
  De burger kan alleen het recht van hypotheek vestigen op een onroerende zaak, door middel van een notariële akte.
- *Het uitvoeren van informatieverplichtingen bij de Burgerlijke Stand.*
  Voorbeelden zijn de aangifte huwelijk, aangifte geboorte kind en erkenning ongeboren vrucht.

[21] In de praktijk worden de informatieverplichtingen met betrekking tot (1) de aangifte overlijden en (2) het melden van de echtscheiding uitgevoerd door respectievelijk de begrafenisondernemer en de advocaat. De begeleidingscommissie heeft besloten om de AL Burger die hieruit voortvloeien voorzover de kosten daarvan worden doorgerekend aan de burger.

C. Wetboek van Strafvordering

Het Wetboek van Strafvordering bevat algemene regels inzake het strafprocesrecht. Het doen van aangifte van een strafbaar feit door het slachtoffer is geregeld in het tweede boek van het wetboek (titel 1, vierde afdeling, artikel 160-166).

De AL Burger die voortvloeien uit het Wetboek van Strafvordering vallen binnen categorie I. Dit wil zeggen dat de AL het gevolg zijn van informatieverplichtingen uit rijksregelgeving die, zonder beleidsvrijheid worden uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie van het Rijk, de politie. De AL Burger hebben een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Aangifte van een strafbaar feit (met een b	1,10	€ 1,28	700.700	770.770	€ 896.896
B	Aangifte van een strafbaar feit (digitaal)	0,60	€ -	7.150	4.290	€ -
C	Aangifte van een strafbaar feit (met huisb	0,85	€ -	7.150	6.078	€ -
Totaal	Wetboek van Strafvordering				781.138	€ 896.896

Figuur III-3. Overzicht van informatieverplichtingen Wetboek van Strafvordering

De belangrijkste informatieverplichting betreft de aangifte van een strafbaar feit. Het doen van aangifte is niet verplicht: iedereen die kennis draagt van een strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte te doen. Slechts ten aanzien van enkele bijzondere misdrijven bestaat een verplichting tot aangifte. De aangifte kan persoonlijk op het politiebureau worden gedaan, via internet of de politie bezoekt de aangever zelf. De handelingen van de burger inzake de aangifte betreffen (1) het aanleveren van informatie aan een politieambtenaar en (2) het ondertekenen van de aangifte.

D. Wet op de rechtsbijstand

De Wet op de rechtsbijstand regelt onder andere de wijze waarop een burger een beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand en de voorwaarden die hierbij gelden. In de meeste gevallen dient de burger, ondanks de financiering van de bijstand, wel een eigen bijdrage dienen te betalen. Deze eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen, en niet van de hoeveelheid tijd die een advocaat of een andere rechtsbijstandverlener aan de zaak moet besteden.

De AL Burger die voortvloeien uit de Wet op de rechtsbijstand vallen binnen categorie II. Dit wil zeggen dat de AL het gevolg zijn van informatieverplichtingen uit rijksregelgeving die, zonder beleidsvrijheid, worden uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand. De AL Burger hebben een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Aanvraag rechtsbijstand (incl. ver	1,43	€ -	215.707	309.180	€ -
B	Betaling eigen bijdrage	0,27	€ -	141.866	37.831	€ -
C	Schriftelijke bezwaarschriftproced	2,33	€ 0,39	7.348	17.145	€ 2.866
D	Hoorzitting bezwaarschrift - Wet r	4,08	€ 1,28	1.837	7.501	€ 2.351
Totaal	Wet op de rechtsbijstand				371.657	€ 5.217

Figuur III-4. Overzicht van informatieverplichtingen Wet op de rechtsbijstand

De belangrijkste informatieverplichtingen uit de Wet op de rechtsbijstand zijn:

- *Aanvraag rechtsbijstand*
  De informatieverplichting betreft het indienen van een verzoek, door het overleggen van inkomensgegevens, om een bijdrage van de overheid in de kosten van rechtshulp.

- *Betaling eigen bijdrage*
  De informatieverplichting betreft het doen van betaling van de, op basis van het inkomen vastgestelde, eigen bijdrage in de rechtsbijstandskosten door middel van een acceptgiro.

E. Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie

De Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie en het onderliggende besluit hebben tot doel het waarborgen van het belang van het kind (door het tegengaan van kinderhandel en het gebruik van een zorgvuldige procedure).

De Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie wordt deels uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties (vergunninghouders) die beleidsvrijheid hebben in hetgeen ze aan burgers vragen. Het betreft hier daarom categorie III van beleidsvrijheid (Medebewind met beleidsvrijheid). De achtergrond van de Wobka is het Haags Adoptieverdrag. De AL Burger hebben grotendeels een internationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL				AL totaal		
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)		Q	T x Q	K x Q	
A	Aanvragen beginseltoestemming incl. inschrijving bij Justitie (no	0,73	€	0,39	3.049	2.236	€	1.189
B	Meewerken aan gezinsonderzoek Raad voor de Kinderbescher	10,08	€	5,12	1.575	15.881	€	8.064
C	Inschrijven bij vergunninghouder (normale procedure)	1,38	€	0,39	1.500	1.325	€	585
D	Meewerken aan match kind (normale procedure)	3,08	€	-	350	1.079	€	-
E	Aanvragen goedkeuring adoptie (approval) (normale procedure	9,30	€	0,88	350	3.255	€	308
F	Melden aan vergunninghouder (goedkeuring contact) (zelfdoen	2,55	€	0,98	29	74	€	28
G	Toestemming gebruik te maken van een buitenlands bemiddeli	9,30	€	0,88	29	270	€	26
H	Schriftelijke bezwaarschriftprocedure - Wobka/bobka	2,33	€	0,39	25	58	€	10
I	Hoorzitting bezwaarschrift - Wobka/bobka	4,08	€	1,28	6	25	€	8
Totaal	Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie					24.203	€	10.217

Figuur III-5. Overzicht van informatieverplichtingen Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie

De voornaamste informatieverplichting die uit deze wet voortvloeit, betreft het volgen van de voorlichtingsbijeenkomsten teneinde beginseltoestemming voor de adoptie te ontvangen.

F. Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen)

De WSNP is onderdeel van de Faillissementswet (Titel III, art. 284-362) en geeft voorschriften over de wijze waarop burgers in samenspraak met de schuldeisers de schulden kunnen saneren. De wet is met name bedoeld om te voorkomen dat burgers die schulden hebben persoonlijk failliet gaan. Door schuldsanering aan te vragen komt de burger in een traject van drie jaar waarna de eventuele openstaande schulden worden kwijtgescholden. Het doel van de wet is om burgers na verloop van tijd ‘een schone lei’ te geven.

De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen wordt uitgevoerd door gemeenten (helpen burgers met schuldsanering) en het Bureau WSNP bij Raad voor Rechtsbijstand (financieren de bewindvoering en houden zich bezig met beleidsontwikkeling). Bij de uitvoering is men gebonden aan hetgeen in de wet is bepaald, er is geen beleidsvrijheid. Het betreft hier derhalve categorie II van beleidsvrijheid (Medebewind zonder beleidsvrijheid). De AL Burger hebben grotendeels een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Verzoek tot schuldsanering	2,22	€ 1,08	9.600	21.280	€ 10.368
B	Rechtbankzitting verzoek schuldsanerir	4,08	€ 1,28	9.600	39.200	€ 12.288
C	Opstellen saneringsplan	2,08	€ -	2.400	5.000	€ -
Totaal	Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijk				65.480	€ 22.656

Figuur III-6. Overzicht van informatieverplichtingen Faillissementswet (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen)

De voornaamste informatieverplichting die uit deze wet voortvloeit, betreft het indienen van een verzoek tot schuldsanering. De administratieve handelingen zijn onder andere: het invullen van het verzoekformulier en het verzamelen van bewijsstukken zoals loonstroken.

G. Vreemdelingenwet

De Vreemdelingenwet reguleert de wijze waarop vreemdelingen rechtmatig kunnen (en blijven) verblijven in Nederland. De AL Burger zijn ingedeeld in categorie I. Dit wil zeggen dat de AL het gevolg zijn van informatieverplichtingen uit rijksregelgeving die door het rijk of onderdelen (Vreemdelingendienst en IND) worden uitgevoerd. De AL Burger hebben grotendeels een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Verzoek om advies afgifte machtiging tot voorlopig verblijf	11,00	€ 3,84	38.687	425.557	€ 148.558
B	Procedure verblijfsvergunning (aanvraag verblijfsvergunning met MVV)	5,00	€ 2,56	63.300	316.500	€ 162.048
C	Procedure verblijfsvergunning (aanvraag om toetsing aan het gemeensc	5,00	€ 1,92	25.000	125.000	€ 48.000
D	Procedure verblijfsvergunning (aanvraag verblijfsvergunning of wijziging	15,00	€ 6,40	42.200	633.000	€ 270.080
E	Aanvragen verlenging bij politie	4,58	€ 3,06	90.000	412.500	€ 275.400
F	Verklaring rechtmatig verblijf	2,38	€ 0,39	30.000	71.500	€ 11.700
G	Kennisgeving verandering woon- of verblijfplaats	3,00	€ 1,28	2.000	6.000	€ 2.560
H	Schriftelijke bezwaarschriftprocedure - Vreemdelingenwet	2,33	€ 0,39	26.000	60.667	€ 10.140
I	Hoorzitting bezwaarschrift - Vreemdelingenwet	4,08	€ 1,28	20.800	84.933	€ 26.624
Totaal	Vreemdelingenwet				2.135.657	€ 955.110

Figuur III-7. Overzicht van informatieverplichtingen Vreemdelingenwet

De belangrijkste informatieverplichtingen uit de Vreemdelingenwet zijn:

- *Het indienen van het verzoek om advies voor de afgifte machtiging voorlopig verblijf (MVV).*
  De informatieverplichting betreft het opvragen van het aanvraagformulier, verzamelen van gegevens (reden voor verblijf in Nederland, verantwoordelijke persoon in Nederland ('referent'), bewijzen van voldoende inkomsten, etc) en het overleggen van deze gegevens aan de IND.

- *Het aanvragen van de verblijfsvergunning.*
  Net als de aanvraag van de MVV betreft de informatieverplichting het opvragen van het aanvraagformulier, verzamelen van gegevens (reden voor verblijf in Nederland, verantwoordelijke persoon in Nederland ('referent'), bewijzen van voldoende inkomsten, etc) en het overleggen van deze gegevens aan de IND dan wel de Vreemdelingendienst. De gegevens die reeds bij de MVV zijn aangeleverd hoeven in principe niet nogmaals bij de vergunningaanvraag te worden aangeleverd.

.

- *Het aanvragen van verlenging van de verblijfsvergunning.*
  De informatieverplichting betreft het ontvangen van het verlengingsbericht, het bezoeken van de vreemdelingendienst en het verzamelen en aanleveren van bewijsstukken (GBA, inkomensbewijzen, etc.).

H. Rijkswet op het Nederlanderschap

De Rijkswet op het Nederlanderschap regelt de wijze waarop burgers de Nederlandse nationaliteit verwerven, behouden en verliezen. Vreemdelingen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten en al langer in Nederland wonen, kunnen zich onder bepaalde voorwaarden laten naturaliseren tot Nederlander.

De Rijkswet op het Nederlanderschap wordt uitgevoerd door gemeenten en de IND. Bij de uitvoering heeft men enige uitvoerings- en beleidsvrijheid. Het betreft hier derhalve categorie III van beleidsvrijheid (Medebewind met beleidsvrijheid). De AL Burger hebben grotendeels een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Procedure naturalisatie (zie ook amvb's; Besluit naturalisati	4,92	€ 1,38	38.700	190.275	€ 53.406
B	Schriftelijke bezwaarschriftprocedure - Rijkswet op het Ned	2,33	€ 0,39	800	1.867	€ 312
C	Hoorzitting bezwaarschrift - Rijkswet op het Nederlandersch	4,08	€ 1,28	400	1.633	€ 512
Totaal	Rijkswet op het Nederlanderschap				193.775	€ 54.230

Figuur III-8. Overzicht van informatieverplichtingen Rijkswet op het Nederlanderschap

De voornaamste informatieverplichting die uit de Rijkswet op het Nederlanderschap voortvloeit, betreft het indienen van een aanvraag tot naturalisatie bij de gemeente. Hiertoe bezoekt de burger de gemeente, verzamelt de burger bepaalde gegevens (GBA, inkomenbewijzen, geboorteakte, etc.) en vult de burger een daarvoor bestemd formulier in.

I. Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen

De Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen regelt de rechten en plichten inzake de aansprakelijkheidsverzekering van burgers die een motorrijtuig bezitten.

Voor de nulmeting AL Burger van het Ministerie van Justitie is de procedure Waarborgfonds Motorverkeer geselecteerd als te onderzoeken informatieverplichting van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen. Indien schade wordt geleden in het verkeer en de veroorzaker is niet aan te wijzen, dan kan de burger (eventueel via een verzekeraar) een verzoek indienen bij het Waarborgfonds Motorverkeer voor een vergoeding.

Het Waarborgfonds Motorverkeer voert regelgeving van het Rijk uit en heeft enige vrijheid in de uitvoering. De wijze waarop het Waarborgfonds haar informatie verzamelt (formulieren) en de vragen die worden gesteld zijn niet omschreven in de wet. Het Waarborgfonds Motorverkeer voert haar taken derhalve uit in 'medebewind met beleidsvrijheid' (categorie III in het AL-kostenmodel Justitie Burger). In de onderstaande tabel zijn de AL Burger weergegeven.

Samenvatting resultaten		AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Procedure Waarborgfonds Motorverkeer	2,42	€ 0,98	2.000	4.833	€ 1.960
B	Aanspraak op Waarborgfonds Motorverkeer mi	1,25	€ -	40.000	50.000	€ -
Totaal	Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen				54.833	€ 1.960

Figuur III-9. Overzicht van informatieverplichtingen Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen

J. Wet inburgering nieuwkomers

De Wet inburgering nieuwkomers schrijft voor welke verplichtingen inzake inburgering gelden voor burgers die zich voor het eerst in Nederland vestigen. De verplichtingen richten zich op het verwerven van kennis en inzicht van de Nederlandse taal en maatschappij zodat deze mensen mogelijkheden hebben voor scholing en kansen hebben op de arbeidsmarkt.

De Wet inburgering nieuwkomers wordt uitgevoerd door gemeenten. Bij de uitvoering heeft de gemeente enige vrijheid in hoe het inburgeringstraject wordt ingevuld. Het betreft hier derhalve categorie II van beleidsvrijheid (Medebewind zonder beleidsvrijheid). De AL Burger hebben grotendeels een nationale herkomst en vloeien voort uit de volgende informatieverplichtingen:

Samenvatting resultaten			AL			AL totaal	
Sectie	Verplichting	Doelgroep	T(uur)	K(€)	Q	T x Q	K x Q
A	Ontvangst formulier inburgerings	Burger algemeen	0,02	€ -	30.000	500	€ -
B	Meldingsplicht inburgeringsonder	Burger algemeen	0,50	€ 0,39	15.000	7.500	€ 5.850
C	Inburgeringsonderzoek	Burger algemeen	12,75	€ 8,20	20.000	255.000	€ 164.000
D	Verzoek ontheffing meldingsplich	Burger algemeen	1,50	€ 0,44	7.000	10.500	€ 3.080
E	Schriftelijke bezwaarschriftproced	Burger algemeen	2,33	€ 0,39	10	23	€ 4
F	Hoorzitting bezwaarschrift - Wet i	Burger algemeen	4,08	€ 1,28	1	4	€ 1
Totaal	Wet inburgering nieuwkomers					273.527	€ 172.935

Figuur III-10. Overzicht van informatieverplichtingen Wet inburgering nieuwkomers

De geselecteerde informatieverplichting die uit de Wet inburgering nieuwkomers voortvloeit, betreft de Meldingsplicht voor inburgeringsonderzoek. Hiertoe ontvangt de burger een formulier, dat ingevuld en teruggestuurd dient te worden. Vervolgens ontvangt de burger een uitnodiging voor een inburgeringsonderzoek. De administratieve handelingen die hieruit voortvloeien zijn reistijd, intakegesprekken en het overleggen van bewijsstukken zoals diploma's.

IV Burgerpanels

Doelstelling Burgerpanels
Het doel van de burgerpanels is (1) het verzamelen van zo betrouwbaar mogelijke gegevens voor het berekenen van de AL Burger die voortvloeien uit de specifieke handelingen en (2) het identificeren van mogelijkheden voor het reduceren van de AL Burger. In deze bijlage wordt inzicht gegeven in de wijze waarop in de nulmeting gebruik is gemaakt van burgerpanels en hoe de doelstelling is bereikt.

Hiertoe wordt achtereenvolgens ingegaan op (1) de werkwijze, (2) selectie van de panelleden, (3) het aantal panels en deelnemers en (4) de profielen van de deelnemers.

Werkwijze burgerpanel
Bij de uitvoering wordt gewerkt met een vaste werkwijze. Hieronder worden de verschillende onderdelen van de werkwijze toegelicht.

1. Toelichting van de regelgeving en de achtergrond van de informatieverplichtingen. Aan het panel wordt inzicht gegeven in de doelstellingen van de regelgeving en de informatieverplichtingen.
2. Toelichting van de inventarisatie van de ervaringsdeskundige. Hierbij worden de verschillende specifieke handelingen van de burger toegelicht en vastgesteld.
3. Invullen van het formulier en het bepalen van de tijdsbesteding. Het formulier, dat moet worden ingevuld om te voldoen aan de informatieverplichting, wordt toegelicht en ingevuld. Hierbij wordt per onderdeel van het formulier per deelnemer de tijdsbesteding bepaald.
4. Bespreken van de tijdsbesteding en de aandachtspunten per formulier. De verschillende tijdsbestedingen bij het invullen van het formulier worden plenair besproken. Hierbij wordt ingegaan op (1) de oorzaken van de verschillen in tijdsbesteding, (2) de wijze waarop de handeling is uitgevoerd en (3) eerdere ervaringen van de burgers met de informatieverplichting. Tevens worden bepaalde aandachtspunten uit het formulier besproken zoals opbouw, helderheid en duidelijkheid.
5. Vaststellen van de tijdsbesteding. Na de plenaire bespreking wordt door het burgerpanel de gemiddelde tijdsbesteding vastgesteld.

De resultaten van de burgerpanels zijn gebruikt om (1) de administratieve lasten te kwantificeren en (2) mogelijkheden om deze te reduceren in kaart te brengen.

Selectie van de panelleden
De burgerpanels dienen op een zodanige manier te worden samengesteld dat de groep een representatieve afspiegeling is van de doelgroep. Voor het bepalen van de selectie van de panelleden is de volgende werkwijze gehanteerd:

- In de interviews met de dossierhouders zijn de doelgroepen van de regelgeving geïdentificeerd. Op basis hiervan zijn de burgers en deskundigen geselecteerd die worden uitgenodigd voor de panels. Voor het achterhalen van representatieve deelnemers is gebruik gemaakt van (1) het netwerk van de dossierhouder en uitvoerings- en belangenorganisaties, (2) het netwerk van het onderzoeksbureau en (3) websites op internet.
- Tijdens de panels zijn referentievragen gesteld aan de deelnemers die vooral bedoeld zijn om de representativiteit van de geïnventariseerde tijdsbesteding aan administratieve handelingen (en derhalve de AL Burger) te toetsen.

Het resultaat is een zo representatief mogelijk burgerpanel waarbij de panelleden direct binnen de doelgroep van de informatieverplichtingen vallen.

Aantal panels en panelleden

Voor de nulmeting van het ministerie van Justitie zijn 3 burgerpanels gehouden. In de onderstaande tabel zijn per panel weergegeven (1) de datum, (2) de doelgroep, (3) het aantal panelleden en (4) de behandelde regelgeving.

Overzicht Burgerpanels			
Nr.	**Data**	**Doelgroep (aantal deelnemers)**	**Behandelde regelgeving**
1	22-2-2005	Burger algemeen (10)	Burgerlijk Wetboek
2	9-3-2005	Burger algemeen (7)	Algemene wet bestuursrecht
			Wet schuldsanering natuurlijke personen
			Burgerlijk Wetboek
			Wetboek van Strafvordering
			Wet op de rechtsbijstand
			Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen
3	8-4-2005	Burger algemeen (6)	Vreemdelingenwet
			Wet inburgering nieuwkomers

In de burgerpanels zijn de Wobka/bobka en de Rijkswet op het Nederlanderschap niet behandeld. De AL Burger uit de informatieverplichtingen uit deze wetten zijn op basis van (1) aanvullende interviews en (2) de kwantificering van vergelijkbare informatieverplichtingen uit andere wetten bepaald. In aanvullende interviews is met name aandacht besteed aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet.

Profielen panelleden

In totaal hebben aan de burgerpanels 23 burgers deelgenomen. Deze burgers vallen binnen bepaalde profielen. Hieronder zijn de verschillende profielen alsmede het aantal burgers binnen het profiel weergegeven:

- Leeftijd. Burgers uit verschillende leeftijdsgroepen hebben deelgenomen aan het burgerpanel. De leeftijdsgroepen inclusief verdeling zijn:
  - Jonger dan 25 jaar: 4 leden.
  - Tussen 25 en 60 jaar: 17 leden.
  - Ouder dan 60 jaar: 2 leden.
- Gezondheid. Aan het burgerpanel hebben 22 gezonde burgers en 1 chronisch zieke burger deelgenomen.
- Opleiding. De opleidingsgraad van de panelleden is als volgt verdeeld:
  - Geen opleiding tot LBO-niveau: 4.
  - LBO-niveau tot MBO-niveau: 7.
  - HBO-niveau en hoger: 12.

  Deze indeling is niet volledig representatief voor de samenstelling van de doelgroep. Door de verzamelde gegevens te verifiëren bij bijvoorbeeld individuele burgers en belangenverenigingen is hierop geanticipeerd.
- Werkzaam. Aan het burgerpanel hebben 9 niet-werkzame burgers, 12 werkzame burgers en 2 gepensioneerde burgers deelgenomen.

Door de panelleden te selecteren conform deze profielen wordt de representativiteit van de gebruikte gegevens bevorderd en kunnen ook de kwalitatieve lasten van de geselecteerde doelgroepen worden onderzocht.

V Uitgevoerde interviews

Voor het uitwerken en indelen van de informatieverplichtingen zijn in een eerste ronde 10 interviews met 11 dossierhouders van het departement gehouden. Vervolgens zijn in het praktijkonderzoek aanvullend 15 interviews bij uitvoeringsorganisaties en deskundige burgers gehouden. In de interviews zijn de bevindingen uit de burgerpanels gericht aangevuld en getoetst. De interviews zijn zowel met een bezoek als telefonisch uitgevoerd. In de interviews is gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst die nader ingaat op:

- De informatieverplichtingen en de daaruit voortvloeiende administratieve handelingen die door de burgers moeten worden uitgevoerd om aan de informatieverplichtingen te voldoen inclusief de daarbij behorende tijdsbesteding en out-of-pocket kosten van burgers.
- Aanvullende vragen die er vooral op zijn gericht om (1) de representativiteit van de geïnventariseerde tijdsbesteding aan administratieve handelingen en daarom de AL Burger te toetsen en (2) de ontbrekende kwantitatieve gegevens te inventariseren. Hierbij kan – binnen de segmentering van de doelgroepen – worden gedacht aan vragen zoals: "Komen de gegevens uit de burgerpanels overeen met uw ervaring" of "Is uw situatie vergelijkbaar met die van andere burgers?"
- De beleving van de AL door de burgers. Het gaat hierbij onder meer om:
  - Het systematisch zichtbaar maken van de problemen die burgers ervaren met AL.
  - Het identificeren van aanzetpunten voor het verbeteren van de situatie rondom AL Burgers. Voorbeelden van vragen die hierbij zullen worden gesteld zijn:
    - Weet u waar deze informatie voor dient?
    - Weet u wat met de gevraagde informatie gebeurt?
    - Heeft u ideeën hoe deze informatie eenvoudiger kan worden verzameld?
    - Zijn de gebruikte middelen (formulieren, internet, brochures etc.) helder en te begrijpen?
    - Hoe bent u te woord gestaan door de ambtenaren of de vertegenwoordigers van de betrokken uitvoeringsorganisatie?

In de onderstaande tabel zijn de uitgevoerde interviews geanonimiseerd weergegeven.

Interviews praktijkonderzoek			
Nr.	**Organisatie**	**Onderwerp**	**Deelnemers**
1	Ministerie van Justitie	Wet inburgering nieuwkomers	1
2	Ministerie van Justitie	Wetboek van Strafvordering	3
3	Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken	Burgerlijk Wetboek	1
4	Waarborgfonds Motorverkeer	Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen	1
5	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	Kinderalimentatie	1
6	Burgerlijke Stand Den Haag	Inschrijving buitenlandse akten	1
7	Politie	Wetboek van Strafvordering	1
8	Advocaat	Wet op de rechtsbijstand, Wsnp	1
9	Notaris	Overdracht huis	1
10	Wereldkinderen	Wobka/bobka	1
11	Netherlands Institute for Metal Research	Vreemdelingenwet	1
12	Muziektheater	Vreemdelingenwet	1
13	Burger	Vreemdelingenwet	1
14	Burger	Vreemdelingenwet	1
15	Burger	Vreemdelingenwet	1
	Totaal		**17**