
Nulmeting AL Burger Ministerie van OCW

Onderzoek naar de Administratieve Lasten Burger voortvloeiend uit de regelgeving van het Ministerie van OCW op de peildatum 31 december 2002

Versie 1.2

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 Burger Ministerie van OCW

Onderzoek naar de Administratieve Lasten Burger voortvloeiend uit de regelgeving van het Ministerie van OCW op de peildatum 31 december 2002

Versie 1.2

Nieuwegein, 10 december 2004
Drs. Ing. P.M.H.H. Bex
Mr. A. van Vliet

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Doc: eindrapport 1.2

Inhoudsopgave

1	Leeswijzer	3
2	Inleiding	4
2.1	Achtergrond	4
2.2	Doelstellingen	5
3	Uitgangspunten en werkwijze nulmeting	6
3.1	AL-kostenmodel Burger	6
3.2	Werkwijze nulmeting	9
3.3	Representativiteit, herleidbaarheid en betrouwbaarheid gegevens	10
4	Regelgeving	13
4.1	Overzicht regelgeving	13
4.2	Samenvatting overzicht regelgeving met AL	15
5	Doelgroepen en kengetallen	17
5.1	Benoemen en beperken doelgroepen	17
5.2	Aantallen burgers in doelgroepen	19
6	AL Burger	20
6.1	AL Totaal	20
6.2	AL per domein (inclusief AL per regelgeving)	22
6.3	AL per doelgroep	27
6.4	AL per categorie van beleidsvrijheid	29
6.5	Kwalitatieve analyse AL	30
	Bijlage	
I	Leden van de begeleidingscommissie	
II	Indeling AL Burger in (inter)nationale herkomst	
III	Overzicht oorspronkelijke doelgroepen	

1 Leeswijzer

Voorliggend rapport beschrijft de aanpak van het onderzoek naar de Administratieve Lasten voor burgers¹ voortvloeiend uit de regelgeving van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen² op de peildatum 31 december 2002. In **hoofdstuk 1** wordt de inhoud van deze rapportage toegelicht.

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

In **hoofdstuk 3** wordt – na een toelichting over het AL-kostenmodel OCW Burger – aandacht besteed aan de werkwijze die gehanteerd is voor de uitvoering van de nulmeting. Hierbij wordt ingegaan op de methodiek die is toegepast om binnen de beschikbare doorlooptijd en het budget van het project, optimaal om te gaan met:

- Het waarborgen van de representativiteit van de gegevens,
- Het documenteren van het proces van informatieverzameling en -verwerking, zodat de voor de kwantificering van de AL gebruikte gegevens en aannames herleidbaar zijn,

Centraal hierbij staat dat enerzijds aandacht wordt besteed aan de representativiteit, de herleidbaarheid en de betrouwbaarheid van de gegevens (de omvang van de AL in uren en €/jaar) en dat anderzijds de nadruk ligt op het zodanig inrichten van de nulmeting, dat een consistente en reproduceerbare methodiek beschikbaar is waarmee de reductie van de AL in de eerstvolgende jaren (de relatieve afname van de AL in % per jaar) kan worden gemeten.

Hoofdstuk 4 gaat in op de regelgeving die voor de nulmeting AL Burger Ministerie van OCW is onderzocht.

Hoofdstuk 5 gaat in op de doelgroepen die de AL Burger uit de regelgeving van het ministerie van OCW ondervinden.

Hoofdstuk 6 bevat het overzicht van de AL Burger van het Ministerie van OCW. In het overzicht van de domeinen worden de totale AL aangegeven, waarbij tevens inzichtelijk wordt gemaakt (1) welke AL Burger door de doelgroepen wordt ondervonden en (2) de indeling van de AL Burger in categorieën van beleidsvrijheid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kwalitatieve analyse van de AL Burger.

¹ Voor de term Administratieve Lasten voor burgers wordt in dit rapport vaak de afkorting AL Burger gebruikt

² Voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt in dit rapport vaak de afkorting Ministerie van OCW gebruikt.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft gedurende de periode juni 2004 tot en met september 2004 de nulmeting van de administratieve lasten (AL) voor burgers uitgevoerd. Het resultaat van de nulmeting is de kwantificering van de AL voor de burgers³ op de peildatum 31 december 2002. De nulmeting is uitgevoerd binnen het Programma ‘OCW ontregelt’ van het ministerie van OCW en sluit aan op het actieprogramma ‘Andere Overheid’ van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.⁴

Binnen dit programma heeft het ministerie gedurende de periode november 2003 tot maart 2004 de nulmeting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een Standaardkostenmodel (SKM) dat specifiek is toegesneden op de wetgevingsdomeinen van OCW waardoor een volledig beeld is ontstaan van de hoogte van de AL voor het bedrijfsleven van het ministerie van OCW. Als onderdeel van deze nulmeting van de AL voor het bedrijfsleven heeft een formulering van reductievoorstellen voor de AL plaatsgevonden.

Tevens heeft het ministerie van OCW gedurende de periode oktober 2003 tot september 2004 onderzoek verricht naar de feitelijke regeldruk die de instellingen in het OCW-beleidsveld ondervinden uit de regelgeving van de overheid.

Door het uitvoeren van de drie bovengenoemde metingen ontstaat een compleet beeld van de AL die het ministerie van OCW veroorzaakt bij haar doelgroepen en kan de reductie van AL op een integrale wijze worden opgepakt. Daarnaast wordt hiermee eveneens invulling gegeven aan het doelstelling van de ministerraad om de AL voor de burger te reduceren.

Tegelijkertijd met het project “Onderzoek Administratieve Lasten Burgers OCW” heeft het ministerie van BZK de meetmethode ontwikkeld voor het meten van de AL Burger. Met deze methodiek kunnen de departementen de AL voor de burger bepalen. Tijdens de uitvoering van het project zijn de werkzaamheden tussen beide departementen afgestemd waardoor de kwantificering van de AL Burger door het ministerie van OCW voldoet aan de eisen zoals die gesteld zijn in de algemene meetmethode. In deze rapportage worden de resultaten op hoofdlijnen gepresenteerd.

In een separate rapportage is het AL-kostenmodel OCW Burger in hardcopy en digitaal opgeleverd. Hierin zijn aanvullende toelichtingen, die betrekking hebben op de onderbouwing van de kwantitatieve gegevens opgenomen. Daarnaast is een informatiedossier met de achterliggende brongegevens en interviewverslagen overgedragen aan het Ministerie van OCW.

³ Deze AL worden in deze eindrapportage vaak aangeduid met “AL Burger” en “AL voor burgers”

⁴ Zie kamerstuk TK, 2003 – 2004, 29362, nr. 1

2.2 Doelstellingen

De doelstellingen van het project “Onderzoek Administratieve Lasten Burgers OCW” kunnen als volgt worden geformuleerd:

- ❑ Het uitvoeren van de nulmeting van Administratieve Lasten Burgers voor de wetgeving, die valt onder het ministerie van OCW met als peildatum 31 december 2002 en het invoeren van de resultaten van deze nulmeting in een geïntegreerd Standaard Kostenmodel⁵ voor de AL voor burgers.
- ❑ Het formuleren van voorstellen voor de reductie van de berekende AL Burgers.

De resultaten van de nulmeting zijn in de onderliggende rapportage weergegeven. De reductievoorstellen zijn in een aparte aanvullende rapportage opgenomen op basis waarvan het ministerie van OCW een scenario voor de reductie van de AL Burger zal opstellen.

⁵ Voor dit SKM wordt in deze Eindrapportage vaak de afkorting SKM gebruikt. Door het SKM specifiek in te vullen voor OCW (onder meer met de regelgeving, de informatieverplichtingen en de administratieve handelingen) ontstaat het AL-kostenmodel OCW Burger.

3 Uitgangspunten en werkwijze nulmeting

3.1 AL-kostenmodel Burger

Voor de metingen van AL Burger wordt gebruikt gemaakt van het AL-kostenmodel Burger als rijksbrede methodiek. Dit waarborgt dat men enerzijds inzicht verkrijgt in de oorzaken en de omvang van de AL en anderzijds dat de verschillende berekeningen van de omvang van de AL onderling vergelijkbaar zijn. Deze meetmethode is ontwikkeld door het ministerie van BZK.

Kader 1. Ontwikkeling meetmethodiek AL Burger.

Het ministerie van BZK heeft gelijktijdig met het onderzoek van het ministerie van OCW een meetmethode ontwikkeld voor het in kaart brengen van AL Burger. Tijdens het onderliggende onderzoek beschikte het ministerie van OCW derhalve niet over een definitieve methode. Het eerste gevolg is dat het ministerie van OCW tijdens het onderzoek een deel van de meetmethode zelfstandig heeft ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn (1) de definitie van AL Burger, (2) het gebruik van burgerpanels voor gegevensverzameling, (3) het berekenen van de AL Burger en (4) het rapporteren op doelgroepniveau. Ter voorkoming van verschillen in uitgangspunten, de wijze van gegevensverzameling, de berekeningswijze en rapportageniveau's is er (1) regelmatig overleg geweest tussen beide ministeries en (2) heeft een medewerker van het ministerie van BZK deel uitgemaakt van de t.b.v. dit onderzoek opgerichte begeleidingscommissie. Hierdoor voldoet de huidige nulmeting aan de eisen zoals die gesteld zijn in de algemene meetmethode.

Een tweede gevolg is dat het ministerie van OCW het eerste departement is dat over de resultaten uit een nulmeting AL Burger rapporteert. Onduidelijk is nog in hoeverre de resultaten aansluiten bij de verwachtingen van de beleidsmakers binnen het ministerie en de burgers zelf. Op basis van de reactie van deze personen moet worden beoordeeld of de huidige meetmethode voor de gebruikers bruikbare resultaten oplevert. Deze beoordeling dient mede als basis voor een eventuele aanpassing van de departementsbrede meetmethode.

Definitie administratieve lasten burger

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

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

- *De inschrijving bij een onderwijsinstelling.* Een (ouder van een) leerling in het primair, voortgezet, beroeps- of hoger onderwijs dient zich in te schrijven bij de onderwijsinstelling. De AL vloeien voort uit de handelingen die hij of zij voor de informatieverplichting dient te verrichten. Dit betreft (1) het opvragen van een inschrijvingsformulier, (2) het invullen van het formulier (3) eventueel het toevoegen van bewijsstukken zoals een diploma en (4) het retourneren van het ingevulde en aangevulde formulier.
- *De aanvraag van studiefinanciering.* Studenten in het hoger onderwijs en deelnemers aan de beroepseducatie kunnen studiefinanciering aanvragen bij de IB-groep. De AL vloeien voort uit de handelingen die moeten worden verricht om de aanvraag in te dienen. Net als bij de hierboven beschreven inschrijving dienen de studenten en deelnemers hiertoe een formulier aan te vragen, in te vullen en te retourneren.

De AL Burgers worden uitgedrukt in tijd (uren) en kosten (€). De tijd en kosten worden bepaald door de tijd en kosten (T/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).

Doelstelling en functies 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. Concreet betekent dit dat het AL-kostenmodel Burger – dat specifiek wordt ingevuld door de departementen – de volgende functies kan vervullen:

- ❑ Op detailniveau inzicht te verkrijgen in de huidige AL Burgers op diverse niveaus (a) binnen de regelgeving en (b) binnen de organisatie van een departement.
- ❑ De uitgangspunten en basisgetallen voor de reductiedoelstellingen te kwantificeren.
- ❑ Aan te geven op welke wijze reductiedoelstellingen voor AL Burgers kunnen worden gerealiseerd.
- ❑ De effecten van AL-reductievoorstellen door te rekenen.
- ❑ De effecten van voorgenomen regelgeving door te rekenen.
- ❑ De effecten van autonome groei op de ontwikkeling van de AL door te rekenen.
- ❑ Snel en betrouwbaar te rapporteren over de ontwikkeling van AL Burgers in de tijd en het (waarom van het) al dan niet realiseren van doelstellingen voor de reductie van de AL.
- ❑ Snel en betrouwbaar te rapporteren over de verdeling van de AL Burgers in de categorieën nationaal versus EU/internationaal.
- ❑ Duidelijk en inzichtelijk te rapporteren over de mate waarin de regelgeving autonoom danwel in medebewind wordt uitgevoerd.

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 OCW samengevat.

Kader 2. Belangrijkste uitgangspunten voor het AL-kostenmodel OCW Burger.

- ❑ *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. In het onderzoek zullen echter, vanwege praktische redenen, eerst de AL per peildatum 31 december 2003 worden bepaald. De resultaten van deze meting worden vervolgens teruggerekend naar de peildatum 31 december 2002.
- ❑ *Open structuur.* Met het model is het doorrekenen van wijzigingen in regelgeving en wijzigingen in autonome gegevens (zoals out-of-pocket kosten) 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 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 voortvloeien 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 zich 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 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 OCW Burger 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 werkmop 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 van 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.

Indeling regelgeving in medebewind

Landelijke wet- en regelgeving kan zowel door het ministerie zelf als door aangewezen bestuursorganen in medebewind worden uitgevoerd. Bij de regelgeving van het ministerie van OCW betreffen de aangewezen bestuursorganen ZBO's en Gemeenten. Voorbeelden van regelgeving in medebewind zijn het verlenen van studiefinanciering door de IB-groep en het verlenen van monumentenvergunningen door gemeenten. Voor de uitvoering van de taken kunnen bestuursorganen beleidsvrijheid hebben om nadere regels (en dus informatieverplichtingen) op te stellen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om situaties waarbij rekening moet worden gehouden met lokale omstandigheden (gemeenten) of de uitvoering van de opgelegde taken. De beleidsruimte van bestuursorganen kan sterk variëren. Dit betekent dat de AL van regelgeving die in medebewind wordt uitgevoerd zowel worden beïnvloed door de rijksoverheid als door bestuursorganen.

Naast de beleidsruimte is de wijze waarop de regelgeving in de praktijk wordt uitgevoerd bepalend voor de omvang van de AL. Verschillen worden bijvoorbeeld veroorzaakt door de wijze waarop informatie kan worden opgevraagd of ingediend (bijvoorbeeld met behulp van

ICT of met formulieren via de post). De keuzes voor de wijze waarop een bestuursorgaan hiermee omgaat worden over het algemeen binnen het bestuursorgaan gemaakt. Hiermee kan het bestuursorgaan - al dan niet gestimuleerd door de rijksoverheid - de AL beïnvloeden. Een elektronisch vooraf ingevuld formulier kost immers minder tijd dan een schriftelijk formulier dat volledig door de aanvrager moet worden ingediend.

Op basis van de bovenstaande kenmerken zijn in de nulmeting de informatieverplichtingen ingedeeld in drie categorieën:

- Categorie I. Rijksregelgeving: De regelgeving wordt direct door het Rijk - lees de departementen - opgesteld en uitgevoerd.
- Categorie II. Medebewind zonder beleidsvrijheid: De regelgeving wordt direct door het Rijk - lees de departementen - 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 de bestuursorgaan invulling geeft aan de beleids- en uitvoeringsruimte.
- Categorie IV. Autonome regelgeving: De regelgeving wordt opgesteld door een bestuursorgaan, deze bepaalt zelf het beleid en de daarbij gestelde regels en informatieverplichtingen. Deze categorie is niet relevant omdat binnen de nulmeting alleen de regelgeving waar de minister van OCW verantwoordelijk voor is, wordt onderzocht.

Door de indeling in categorieën wordt inzicht verkregen in de wijze welke AL door regelgeving van welke organisatie worden veroorzaakt en kunnen worden gereduceerd.⁶

3.2 Werkwijze nulmeting

Opstellen raamwerk en AL-kostenmodel OCW Burger

Het project is gestart met het doornemen van de regelgeving van OCW⁷ en het identificeren van de informatieverplichtingen voor burgers die hierin zijn opgenomen. Deze geïdentificeerde informatieverplichtingen zijn vervolgens opgenomen in het AL-kostenmodel OCW Burger. In hoofdstuk 4 is de verdere verantwoording van de inventarisatie en een overzicht van de resultaten weergegeven.

Uitwerken en indelen informatieverplichtingen.

In 8 interviews met de wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers van het departement zijn de informatieverplichtingen doorgenomen die zijn opgenomen in het AL-kostenmodel OCW Burger. Hierbij lag de focus op:

- Het controleren en aanvullen van de informatieverplichtingen uit de regelgeving van het ministerie van OCW.
- De indeling van de informatieverplichtingen naar (inter)nationale herkomst.
- Het bepalen van de doelgroepen van de informatieverplichtingen.

⁶ Tijdens de afrondende fase van het onderzoek is door het ministerie van BZK bepaald dat de departementen in haar nulmeting de informatieverplichtingen dienen te categoriseren in de vier categorieën. Door tijdsgebrek was het in de afrondende fase niet mogelijk om deze indeling door de deskundigen van het departement te laten uitvoeren. In het onderzoek is de indeling daarom uitgevoerd door het onderzoeksbureau op basis van Expert Judgement waarna de indeling aan de dossierhouders is teruggekoppeld.

⁷ Waarvan de minister van OCW de eerste ondertekenaar is.

Uitvoeren praktijkonderzoek: interviews uitvoeringsorganisaties en burgerpanels

Na de bovengenoemde interviews heeft praktijkonderzoek plaatsgevonden, waarbij de benodigde informatie in 5 workshops met burgerpanels zijn verzameld. Deze informatie is aangevuld en getoetst in circa 5 interviews met een bezoek bij uitvoeringsorganisaties. Daarnaast zijn 15 telefonische interviews worden uitgevoerd om bepaalde informatie aan te vullen of te verifiëren. De leden van de burgerpanels zijn geselecteerd op representativiteit ten opzichte van de doelgroep. Het identificeren van de burgers heeft plaats gevonden op aangeven van de dossierhouders binnen het Ministerie, brancheorganisaties en uitvoeringsinstanties. Indien dit niet mogelijk was, zijn de burgers op basis van bureau-onderzoek geselecteerd en benaderd.

In de workshops met de leden van het burgerpanel en in de interviews met een bezoek wordt gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst die nader ingaat op (1) de te onderzoeken informatieverplichtingen en (2) een aantal aanvullende vragen. Deze vragen zijn er vooral op gericht om de representativiteit van de geïnventariseerde tijdsbesteding aan administratieve handelingen (en derhalve de AL Burgers) te toetsen. Daarnaast zijn in workshops met de burgerpanels vragen gesteld inzake de wijze waarop het burgerpanel de AL beleeft. De resultaten van de workshops en de interviews worden vastgelegd in een verslag en direct gebruikt om de eerste invulling van het AL-kostenmodel OCW Burger aan te vullen en te verbeteren. De op deze aanvullingen en verbeteringen gebaseerde berekeningen met het AL-kostenmodel OCW Burger verschaffen zowel inzicht in de hoogte van de AL als ook in de verschillende mogelijkheden om de AL te reduceren.

Consolideren onderzoeksresultaten en eindrapportage.

Op basis van het volledig ingevulde AL-kostenmodel OCW Burger worden zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve resultaten van het onderzoek samengevat. Het is van belang dat deze resultaten van het onderzoek worden afgestemd, enerzijds met de dossierhouders en betrokkenen binnen het departement en anderzijds met “het veld”, het burgerpanel en de uitvoeringsorganisaties.

De afstemming binnen het departement heeft plaatsgevonden door de resultaten van het onderzoek aan de betreffende jurist en/of beleidsmedewerker voor te leggen. De afstemming met de burgers heeft plaatsgevonden door de resultaten van de meting direct voor te leggen tijdens de workshops met de burgerpanels. Daarnaast zijn de resultaten uit de nulmeting teruggekoppeld aan de uitvoeringsorganisaties en deskundigen die eerder tijdens de nulmeting zijn benaderd. Tenslotte heeft afstemming plaatsgevonden met de leden van de begeleidingscommissie.

3.3 Representativiteit, herleidbaarheid en betrouwbaarheid gegevens

Representativiteit van de gegevens

Zowel bij de voorbereiding als tijdens de uitvoering van de burgerpanels en interviews met de belangenorganisaties is gericht aandacht besteed aan de representativiteit van de verzamelde gegevens. In eerste instantie zijn burgers en organisaties benaderd, die als representatief kunnen worden beschouwd. De selectie is uitgevoerd in overleg met deskundigen van het departement.

tement en van uitvoeringsorganisaties. Daarnaast zijn burgers uit het netwerk van SIRA Consulting benaderd.

Voor de interviews is een werkwijze gebruikt die – ondersteund door gestructureerde vragenlijsten – gericht is op het systematisch analyseren van de verkregen informatie. Daarnaast zijn bijvoorbeeld vragen gesteld als “In hoeverre is uw situatie vergelijkbaar met andere burgers” en “Is dit jaar een representatief jaar of variëren de AL per jaar?”. Er is ook ingegaan op de kwalitatieve aspecten, waarbij vragen worden gesteld zoals “Hoe worden de AL door u ervaren?” en “Welke mogelijkheden ziet u om de AL te reduceren?”.

De resultaten van deze interviews zijn naar alle geïnterviewden teruggekoppeld en direct gebruikt om de eerste invulling van het AL-kostenmodel OCW Burger aan te vullen en te verbeteren.

Herleidbaarheid en documentatie van de gegevens

Voor het bepalen van de AL van een departement moet een groot aantal gegevens uit verschillende bronnen worden 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 derhalve 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 gegevens⁸ en welke gegevens uit de bronnenlader zijn gebruikt.⁹

Zowel in het rekenveld als in het gegevensveld is een kolom opgenomen die verwijst naar de gebruikte gegevensbronnen en naar de interviewverslagen die relevante informatie bevatten over de in het AL-kostenmodel OCW Burger gebruikte gegevens.¹⁰

Betrouwbaarheid gegevens

In de nulmeting van de AL voor het Ministerie van OCW staat enerzijds centraal dat aandacht wordt besteed aan de representativiteit, de herleidbaarheid en de betrouwbaarheid van de gegevens (de absolute omvang van de AL per jaar), anderzijds ligt de nadruk op het zodanig inrichten van de nulmeting dat een consistente en reproduceerbare methodiek beschikbaar is waarmee de reductie van de AL in de kabinetsperiode (de relatieve afname van de AL in %/ jaar) kan worden gemeten.

De nulmeting van de AL voor OCW heeft enkele bijzondere kenmerken, die mede van invloed zijn op de betrouwbaarheid van de absolute omvang van de AL in €/jaar. De meest belangrijke kenmerken zijn:

- ▣ De nulmeting heeft als peildatum 31 december 2002. De deelnemers van het burgerpanel ondervinden op het moment van interviewen echter 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 de verplichtingen die niet meer van kracht waren.

⁸ Deze inzichtelijkheid stelt de opdrachtgever en latere gebruiker van het AL-kostenmodel Burger OCW 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 OCW te verwerken.

⁹ Zie paragraaf 3.1, kader 1: “Belangrijkste uitgangspunten voor het opstellen van het AL-kostenmodel Burger OCW”.

¹⁰ De gegevens zijn opgenomen in het informatiedossier dat aan het Ministerie van OCW wordt overgedragen.

- Voor de deelnemers was het vaak niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen de lasten die worden veroorzaakt door de regelgeving van OCW en/of andere departementen.
- Gedurende de interviews met de dossierhouders van het ministerie OCW is naar voren gekomen dat binnen het departement beperkt informatie over de uitvoeringspraktijk beschikbaar is.

Bij deze nulmeting heeft voorop gestaan een goed beeld te krijgen van de AL. Twee aspecten zijn hierbij van belang: (1) de absolute omvang van de AL in €/jaar 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. Deze lasten vallen mogelijk buiten een strikte interpretatie van de definitie van AL, maar zouden wel in dit kader kunnen worden aangepakt.

In deze rapportage en het volgende kader wordt inzichtelijk gemaakt hoe met deze problematiek in de nulmeting is omgegaan. Hierbij is het belangrijk dat er een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid van de nulmeting wordt gerealiseerd, binnen de beschikbare doorlooptijd en met thans de beschikbare middelen en methoden.

Kader 3. Betrouwbaarheid kwantitatieve gegevens AL-kostenmodellen

Voor het kwantificeren van de AL is interdepartementaal vastgesteld dat gebruik wordt gemaakt van het SKM. De gegevens in dit model zijn verzameld door middel van documentenonderzoek, interviews en burgerpanels. De doorlooptijd en daarmee samenhangende capaciteit voor het onderzoek en de noodzaak tot modelvorming bepalen in belangrijke mate de betrouwbaarheid van de berekening. Het gaat hierbij in het bijzonder om de betrouwbaarheid van (1) de bepaling van T en K: de tijdsbesteding en kosten per handeling en (2) de bepaling van Q: het aantal handelingen.

T en K: de tijdsbesteding en kosten per handeling

De betrouwbaarheid van de tijdsbesteding en kosten per handeling wordt met name bepaald door de representativiteit van het burgerpanel en de objectiviteit van de deelnemers. In veel gevallen worden in het panel situaties besproken, die specifiek zijn voor de deelnemers en daarmee afwijken van de situatie binnen een totale doelgroep. Bij de vertaling van de interviewgegevens naar het AL-kostenmodel OCW Burger dient hiermee rekening te worden gehouden. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Verschillen in de uitvoering: Burgers kunnen uiteenlopende inzichten hebben in de wijze van uitvoering van een informatieverplichting. Dit betekent dat er sprake is van een bandbreedte in de tijdsbesteding en de kosten voor de uitvoering. Bij de vertaling van de gegevens van een panel naar het AL-kostenmodel OCW Burger is uitgegaan van de situatie die bij de meeste burgers in een doelgroep wordt gehanteerd.
- Houding van de burger: In de burgerpanels kan naar voren gekomen dat de tijdsbesteding voor bepaalde verplichtingen afhankelijk is van de houding van de burger ten opzichte van de regelgeving. Deze houding wordt onder meer bepaald door de wijze waarop het nut en de noodzaak van de regelgeving door de burger wordt ervaren. Burgers die regelgeving als nuttig ervaren voeren dergelijke verplichtingen grondiger uit. Hierdoor kan een overschatting van de feitelijke tijdsbesteding en kosten ontstaan. Voor de bepaling van de AL zijn alleen de activiteiten meegenomen die voortvloeien uit de regelgeving.

Q: Aantallen handelingen

Voor het bepalen van de aantallen handelingen wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare bronnen. Door gebruik te maken van de bronnenladder wordt inzicht verschaft in de betrouwbaarheid van deze gegevens.

Ondanks dat alle gegevens in het AL-kostenmodel OCW Burger kunnen worden onderbouwd en worden herleid naar de brongegevens, dient rekening te worden gehouden met enige mate van onzekerheid. Deze onzekerheid in kwantitatieve gegevens is zoveel mogelijk beperkt door afstemming van de resultaten met belangenorganisaties en/of deskundigen uit de doelgroep. Desondanks dient bij de interpretatie van de kwantitatieve gegevens uit deze rapportage met een zekere mate van onzekerheid rekening te worden gehouden.

4 Regelgeving

4.1 Overzicht regelgeving

Voor het opstellen van het totaal overzicht van de regelgeving van het Ministerie van OCW zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- De regelgeving die van kracht is op de peildatum van 31 december 2002.
- De minister van het departement (de minister van OCW) is de eerste ondertekenaar van de regelgeving.

De inventarisatie van de regelgeving is uitgevoerd door het selecteren van de wetten en besluiten met deze selectiecriteria in de SDU Wettenbank. Dit heeft geresulteerd in een overzicht met 503 wetten, besluiten, regelingen en subsidies.

Kader 4. Afbakening nulmeting

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten en in overleg met het Ministerie van OCW is de nulmeting afgebakend. Dit heeft de volgende consequentie:

- Het uitgangspunt dat uitsluitend de regelgeving waarvoor de minister van OCW eerste ondertekenaar is wordt opgenomen in de nulmeting, heeft tot gevolg dat de volgende regelgeving niet is onderzocht:
 - De lasten die studenten ondervinden uit bepaalde procedures van de universiteit of hogeschool, bijvoorbeeld bij het in- en uitschrijven van bepaalde vakken.
 - De lasten die leerlingen en onderwijspersoneel bij leerbedrijven ondervinden van de eisen die worden gesteld door de scholen en andere Ministeries (bijvoorbeeld het begeleiden van leerlingen en regelgeving inzake belastingen en personeel).¹¹

Wetten en besluiten, die AL veroorzaken

Uit het totaal overzicht van de regelgeving zijn de wetten en besluiten geselecteerd. Vervolgens is de onderstaande werkwijze gehanteerd voor het samenstellen van het overzicht met wetten en besluiten die AL veroorzaken.

1. Scannen titel op de doelgroep van de regelgeving. De eerste selectie heeft plaatsgevonden door de titels van de wetten en besluiten uit het overzicht door te nemen. Uit de titel van de regelgeving kan worden afgeleid of:
 - De regelgeving van toepassing is op een doelgroep die onder de definitie van burgers valt (bijvoorbeeld de Monumentenwet heeft als doelgroep eigenaren van monumenten).

Het resultaat van deze scan zijn twee overzichten. Overzicht I bevat wetten en besluiten waarvan op basis van de titel kan worden aangenomen dat deze geen AL veroorzaken. Overzicht II bevat een overzicht met regelgeving waarvan op basis van de titel verwacht wordt dat deze AL veroorzaken. Indien uit de titel niet zonder meer duidelijk wordt of hieruit AL voortvloeien dan is de regelgeving opgenomen in overzicht II.

¹¹ In een apart onderzoek van het ministerie van OCW zullen de AL Burger die de doelgroepen ondervinden uit deze andere regelgeving indicatief in kaart worden gebracht.

2. Doornemen regelgeving uit overzicht II en identificeren informatieverplichtingen. De wetten en besluiten uit overzicht II zijn inhoudelijk doorgenomen om vast te stellen of deze daadwerkelijk AL veroorzaken. Hiertoe is de regelgeving artikelsgewijs doorgenomen op de aanwezigheid van informatieverplichtingen. De informatieverplichtingen zijn opgenomen in het AL-kostenmodel OCW Burger.

Het resultaat van de beoordeling is een overzicht van de wetten en besluiten van het Ministerie van OCW, met als peildatum 31 december 2002, waarin is aangegeven welke wetten en besluiten AL veroorzaken.

Regelingen die AL veroorzaken

De inventarisatie van de regelingen (inclusief subsidieregelingen), die van kracht waren op de peildatum is uitgevoerd aan de hand van de digitale versie van de Staatscourant.¹² Hierbij zijn de regelingen geselecteerd die op de peildatum in werking zijn en waarvan de minister van OCW de eerste ondertekenaar is. Om te bepalen of deze regelingen AL tot gevolg hebben, is dezelfde werkwijze gehanteerd als voor de wetten en besluiten. De geïdentificeerde informatieverplichtingen zijn opgenomen in het AL-kostenmodel OCW Burger.

Controle van de selectie van regelgeving die AL veroorzaakt

Om het risico te beperken dat regelgeving die AL veroorzaakt niet in de nulmeting wordt betrokken, is de selectie van regelgeving die AL veroorzaakt:

- ❑ Vergeleken met de uitkomsten van de onderzoeken inzake AL van het Ministerie van OCW.
- ❑ Vergeleken met de uitkomsten van het onderzoek naar de feitelijke regeldruk dat is uitgevoerd door Ecorys.
- ❑ Gecontroleerd door de beleidsmedewerkers en de wetgevingsjuristen van het Ministerie van OCW.
- ❑ Gecontroleerd aan de hand van de rijksproductencatalogus¹³.

Naar aanleiding van deze controle zijn de overzichten voor zover noodzakelijk aangevuld.

¹² Via internet: de subpagina "officiële publicaties" van de website www.overheid.nl. Hierin zijn de regelingen, die van 1 januari 1995 tot heden in werking zijn getreden, digitaal beschikbaar.

¹³ Via internet: www.overheidsloket.nl

4.2 Samenvatting overzicht regelgeving met AL

Het resultaat van de inventarisatie is een overzicht van de regelgeving van het Ministerie van OCW die (1) van kracht was op de peildatum 31 december 2002 en (2) AL veroorzaakt. In de onderstaande tabel is het resultaat van deze selectie weergegeven.

Regelgeving	Aantal	Zonder AL	Met AL
Wetten	140	128	12
Besluiten	232	219	13
Regelingen	98	98	0
Subsidies	33	32	1
Totaal	503	477	26

Het totaal overzicht met de regelgeving van het Ministerie van OCW - inclusief de grondslag van de indeling - is beschikbaar in het projectdossier. In de onderstaande tabel is de regelgeving met AL per domein weergegeven.

Domein 1: Funderend Onderwijs	
1	Wet op het Primair Onderwijs
2	Besluit trekkende bevolking WPO
3	Wet op de expertisecentra
4	Leerplichtwet 1969*
5	Onderwijskundig besluit WEC
6	Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.
7	Wet op het voortgezet onderwijs
8	Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000
9	Besluit staatsexamens diploma's handvaardigheid (handenarbeid)
10	Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs
Domein 2: BVE Onderwijs	
1	Wet educatie en beroepsonderwijs
2	Staatsexamenbesluit Nederlands als tweede taal**
Domein 3: Hoger Onderwijs	
1	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
2	Besluit notarieel staatsexamen
3	Besluit instelling examens ter verkrijging getuigschrift tolk-vertaler
4	Besluit instelling staatsdiploma leraar machineschrijven
5	Besluit instelling staatsdiploma leraar stenografie
Domein 4: Studiefinancieringsbeleid	
1	Wet Studiefinanciering 2000
2	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
3	Les- en cursusgeldwet

* De Leerplichtwet 1969 is op meerdere directies (PO, VO, BVE) van toepassing. Op basis van het aantal betrokken leerlingen is de Leerplichtwet 1969 bij het domein Funderend Onderwijs.

** Dit besluit wordt per 1 januari 2005 uitgevoerd door het ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie.

Domein 5: Cultuur	
21	Monumentenwet 1988
22	Wet tot behoud van cultuurbezit
23	Besluit Rijkssubsidiëring Onderhoud Monumenten
24	Besluit Rijkssubsidiëring Historische Buitenplaatsen
25	Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten
26	Stichting Fonds voor Scheppende Toonkunst

Kader 5. Betrouwbaarheid volledigheid regelgeving en informatieverplichtingen

Het overzicht met regelgeving is opgesteld door gebruik te maken van beschikbare en herleidbare bronnen. Daarnaast heeft waar mogelijk afstemming plaatsgevonden met juristen van het departement en andere deskundigen (o.a. brancheorganisaties). De gekozen werkwijze verkleint het risico van het missen van bepaalde regelgeving zoveel mogelijk.

Voor het identificeren van de informatieverplichtingen in de regelgeving is uitgegaan van de handleiding van BZK. De informatieverplichtingen zijn geïdentificeerd door de geselecteerde regelgeving artikelsgewijs door te nemen en na te gaan of hierin informatieverplichtingen zijn opgenomen. De geïdentificeerde informatieverplichtingen per regelgeving zijn getoetst op volledigheid en juistheid met de wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers van het Ministerie van OCW.

De methode van onderzoek voorkomt zoveel mogelijk dat regelingen of informatieverplichtingen ontbreken in de nulmeting. Desondanks kan een enkele regeling of informatieverplichting niet zijn meegenomen. Er wordt echter vanuit gegaan dat de nulmeting volledig is en dat in ieder geval de regelgeving met de meest omvangrijke informatieverplichtingen in het onderzoek is opgenomen.

5 Doelgroepen en kengetallen

5.1 Benoemen en beperken doelgroepen

Tijdens de interviews met de wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers van het departement en de deskundigen van de uitvoeringsorganisaties zijn de informatieverplichtingen geïdentificeerd uit de regelgeving van het ministerie van OCW. Hierbij zijn verschillende specifieke soorten burgers benoemd waarop de verplichtingen van toepassing zijn. Voorbeelden zijn:

- De aanvraag tegemoetkoming in de onderwijsbijdragen en schoolkosten voor deeltijd-scholieren uit de wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten heeft als doelgroep de deelnemers aan het VAVO die ouder zijn dan 17.
- De informatieverplichting tot het aanvragen van de aanwijzing van een voorwerp tot een beschermd cultuurvoorwerp op grond van de wet tot behoud van het cultuurbezit heeft als doelgroep de eigenaren van een beschermd cultuurvoorwerp.

In het AL-kostenmodel OCW Burger zijn in eerste instantie op bovenstaande wijze 89 doelgroepen benoemd. Deze lijst is als bijlage III bij dit rapport opgenomen.

De begeleidingscommissie van het project heeft aangegeven dat deze lijst met 89 doelgroepen beperkt moet worden tot een overzicht met 9 doelgroepen. De reden hiervoor is dat een te groot aantal doelgroepen tot gevolg heeft dat de rapportage per doelgroep onoverzichtelijk wordt.

Uitgangspunt bij het beperken van de doelgroepen is dat alle informatieverplichtingen uit de regelgeving van het ministerie van OCW herleid kunnen worden tot één van de doelgroepen. Bij deze selectie van doelgroepen heeft de begeleidingscommissie met name gelet op:

1. de omvang van de doelgroep.
2. de politieke / maatschappelijke relevantie (kwetsbaarheid) van de doelgroep.

Op basis van deze uitgangspunten heeft de begeleidingscommissie de volgende doelgroepen benoemd:¹⁴

- *Ouders en leerlingen 18⁺*. Binnen deze doelgroep van de (ouders van) leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. Daarnaast vallen de leerlingen in het voortgezet onderwijs ouder dan 18 jaar in deze doelgroep. Belangrijke informatieverplichtingen voor deze doelgroep vloeien voort uit de wet op het primair onderwijs en de wet op het voortgezet onderwijs. Het aantal burgers in deze doelgroep zijn de ouders van 2,6 mln leerlingen en ongeveer 107.000 leerlingen 18⁺. Op basis van deze cijfers is de grootte van deze doelgroep op 2.306.860 gesteld.¹⁵
- *Deelnemers BVE*. Binnen deze doelgroep vallen de deelnemers aan de beroeps- en volwasseneneducatie. Belangrijke informatieverplichtingen voor deze doelgroep vloeien

¹⁴ Er is geen aparte doelgroep inzake onderwijspersoneel benoemd omdat de AL die deze doelgroep ondervindt zeer beperkt is ten opzichte van de andere doelgroepen.

¹⁵ Bron: Kerncijfers 1998-2002 OCW en inschatting op basis van deze gegevens door SIRA Consulting.

voort uit (1) de wet educatie- en beroepsonderwijs, (2) de wet studiefinanciering 2000 en (3) de wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten. Het aantal deelnemers BVE bedraagt 628.400.¹⁶ Hiervan hebben er 156.100 een basisbeurs.

- *Studenten HO*. Deze doelgroep bevat de studenten aan het hoger onderwijs. Belangrijke informatieverplichtingen voor deze doelgroep vloeien voort uit (1) de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en (2) de wet studiefinanciering. Het aantal studenten HO bedraagt 522.282¹⁷. Hiervan hebben er 301.000 een basisbeurs.
- *Eigenaren van monumenten*. Binnen deze doelgroep vallen de eigenaren van monumenten in de zin van de monumentenwet. Uit deze wet en de daaraan verbonden subsidieregelingen vloeien dan ook de belangrijkste informatieverplichtingen voort. Er zijn in Nederland 50.821 eigenaren van monumenten.¹⁸
- *Burgers overig*. Binnen deze doelgroep vallen alle burgers die niet in één van de andere doelgroepen vallen en die 18 jaar of ouder zijn. De belangrijkste informatieverplichtingen vloeien voort uit de subsidieregelingen en de wet tot het behoud van het cultuurbezit.

Kader 6. Kenmerken berekening en rapportage AL doelgroepen

Inzake de berekening van de AL die de doelgroepen ondervinden dient het volgende te worden opgemerkt:

- Op elke doelgroep zijn een aantal informatieverplichtingen van toepassing. De doelgroep Studenten HO ondervindt bijvoorbeeld AL uit de aanvraag studiefinanciering. Echter, niet alle studenten HO hebben, vanwege bepaalde redenen, (nog) recht op studiefinanciering. Dit betekent dat de informatieverplichting niet op alle burgers binnen de doelgroep van toepassing is.
- In aansluiting op het bovenstaande dient te worden aangegeven dat het aantal burgers binnen een doelgroep niet de AL van de doelgroep bepaald. De AL Burger worden bepaald door het aantal handelingen dat burgers binnen de doelgroep uitvoeren. Dit aantal wordt vervolgens vermenigvuldigd met de tijd en kosten (T/K) die de burger nodig heeft om de handeling uit te voeren. Het aantal burgers dat bij elk van de doelgroepen is aangegeven heeft derhalve geen effect op de AL maar is bedoeld om inzicht te geven in de omvang van de doelgroep.

Inzake de rapportage over de AL die de doelgroepen ondervinden dient het volgende te worden opgemerkt:

- In de rapportage over de AL die de doelgroepen ondervinden moeten overlap en dubbel telling worden voorkomen. Dit kan door elke verplichting slechts aan één doelgroep toe te wijzen. Het gevolg hiervan is dat voor de Wet studiefinanciering 2000 vrijwel alle verplichtingen dubbel zijn opgenomen, omdat onderscheid is gemaakt naar de doelgroepen studenten HO en deelnemers BVE.

Naast de bovenstaande doelgroepen heeft de regelgeving nog een aantal bijzondere doelgroepen. Dit betreft de doelgroepen waarover het ministerie dient te rapporteren conform de afspraken die zijn gemaakt in het kabinet.¹⁹

- *Georganiseerde burgers*. Deze doelgroep omvat de instellingen zonder winstoogmerk zijnde stichtingen en verenigingen waarvan de middelen voor het merendeel afkomstig zijn uit bijdragen om niet van huishoudens en uit inkomen uit vermogen.
- *Ouderen*. Deze doelgroep betreft de burgers die 65 jaar of ouder zijn.
- *Uitkeringsgerechtigden*. Deze doelgroep betreft burger die recht hebben op een bepaald aantal uitkeringen.²⁰

¹⁶ Bron: Kerncijfers 1998-2002 OCW

¹⁷ Bron: Kerncijfers 2003 OCW, pp. 79 en 91

¹⁸ Bron: Interview 24 mei 2004, RDMZ.

¹⁹ De beschrijving van de onderstaande doelgroepen is afkomstig uit de afbakening van doelgroepen zoals die is gehanteerd bij het perceptieonderzoek dat is uitgevoerd door het ministerie van BZK.

- *Gehandicapten en chronisch zieken.* Deze doelgroep betreft de burgers die zichzelf als gehandicapte of chronisch zieke beschouwen.

5.2 Aantallen burgers in doelgroepen

In het AL-kostenmodel OCW Burger is, per informatieverplichting, het aantal burgers dat de informatieverplichting heeft uitgevoerd aangegeven. Dit AL-kostenmodel OCW Burger is in een aparte bijlage bij dit rapport beschikbaar. In de onderstaande tabel zijn de aantallen burgers per doelgroep nogmaals weergegeven.

Doelgroepen ministerie van OCW	
Ouders en leerlingen 18+	2.306.860
Deelnemer beroepsopleiding	628.400
Studenten HO	522.282
Eigenaar monument	50.821
Burgers overig	12.164.649

Doelgroepen ministerie van BZK	
Ouderen	2.200.000
Uitkeringsgerechtigden	Onbekend
Gehandicapten en chronisch zieken	2.500.000
Georganiseerde burger	Onbekend

Voorzover aanwezig in de werkmap AL Burger van het ministerie van BZK zijn cijfers weergegeven over het aantal georganiseerde burgers, uitkeringsgerechtigden, ouderen of gehandicapten en chronisch zieken. Voor het meten van de AL Burger zijn de aantallen niet noodzakelijk aangezien de AL Burger worden bepaald door uit te gaan van het aantal handelingen dat is uitgevoerd door de doelgroepen en niet het aantal burgers in de doelgroep.

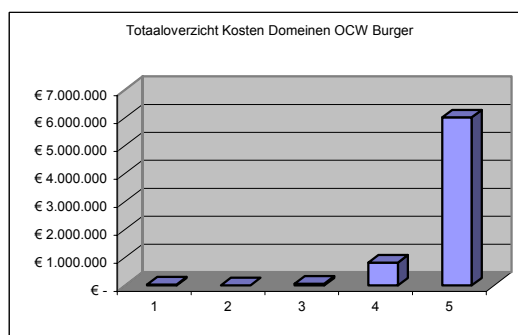
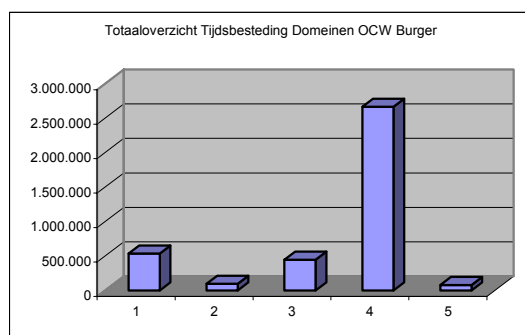
²⁰ In de werkmap AL Burger is exact weergegeven welke uitkeringen het betreft.

6 AL Burger

6.1 AL Totaal

De totale AL Burger van het Ministerie van OCW worden met het AL-kostenmodel OCW Burger geraamd op 3,8 miljoen uur²¹ en € 6,9 miljoen aan kosten. In de onderstaande figuur zijn de AL per domein samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven. Een uitgebreide beschrijving per domein en een toelichting op de informatieverplichtingen is opgenomen in paragraaf 5.2.

Totaaloverzicht Domeinen OCW Burger			
Titel	Beschrijving	Administratieve lasten	
		TxQ (U)	KxQ (€)
1	Funderend Onderwijs	533.909 €	36.040
2	BVE Onderwijs	96.375 €	4.398
3	Hoger Onderwijs	446.090 €	66.115
4	Studiefinancieringsbeleid	2.665.064 €	823.720
5	Cultuur	77.376 €	6.012.651
Totaal AL OCW Burger		3.818.813 €	6.942.923



Figuur 1. Totaaloverzicht domeinen OCW Burger

Analyse op hoofdlijnen

De regelgeving van het Ministerie van OCW waaraan de burger de meeste tijd besteedt betreft het domein:

- Studiefinancieringsbeleid (70%). De tijdsbesteding wordt met name veroorzaakt door het grote aantal studenten hoger onderwijs en deelnemers beroepseducatie dat dient te voldoen aan de informatieverplichtingen uit dit domein. In totaal waren er 457.100 studenten en deelnemers BVE met een basisbeurs in 2002.

²¹ Dit komt overeen met ongeveer 2.075 FTE (46 werkweken van 40 uur) per jaar ofwel 477.000 vakantiedagen.

De regelgeving van de overige domeinen die de tijdsbesteding veroorzaken betreffen:

- ❑ Funderend onderwijs (14%). De belangrijkste AL worden veroorzaakt door (1) de plicht van ouders om hun kinderen in te schrijven bij de onderwijsinstelling en (2) de plicht om verlof te vragen voor de niet-aanwezigheid van het kind op school buiten de vakantieperiodes.
- ❑ Hoger onderwijs (11%). De belangrijkste AL worden veroorzaakt door (1) de plicht van studenten om zich in te schrijven bij de onderwijsinstelling en (2) het recht van studenten om vrijstelling voor bepaalde vooropleidingseisen van de gewenste opleiding te vragen.
- ❑ BVE Onderwijs (3%). De AL worden met name veroorzaakt door het grote aantal deelnemers dat dient te voldoen aan de informatieverplichting inzake het sluiten van de beroepspraktijkovereenkomst met het leerbedrijf en de onderwijsinstelling. In totaal zijn er ongeveer 620.000 overeenkomsten gesloten in 2002.
- ❑ Cultuur (2%). De AL vloeien met name voort uit de tijd die de burgers besteden aan het aanvragen van een vergunning voor de wijziging, afbraak of verwijdering van een monument.

De regelgeving van het Ministerie van OCW die voor de burger de meeste kosten veroorzaakt betreft het domein:

- ❑ Cultuur (87%). De kosten worden met name ondervonden door de eigenaren van monumenten die de hierboven beschreven monumentenvergunning aanvragen en / of hierbij tegelijk subsidie aanvragen. De kosten vloeien voort uit de expertise die de monumenteneigenaar moet inhuren bij een restauratiearchitect voor het opstellen van tekeningen en bestekken die bij de vergunning- en subsidieaanvraag moeten worden bijgesloten.

De overige kosten die burgers ondervinden uit de overige domeinen betreffen:

- ❑ Studiefinancieringsbeleid (12%)
- ❑ Hoger Onderwijs (0,7%)
- ❑ Funderend Onderwijs (0,2%)
- ❑ BVE Onderwijs (0,1%)

Deze kosten worden met name veroorzaakt door (1) het kopiëren van bewijsstukken, (2) het maken van pasfoto's en (3) portokosten. Bij de uitvoering van de informatieverplichtingen in deze domeinen is het niet noodzakelijk voor burgers om externe deskundigen in te schakelen.

In paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op de regelgeving en de informatieverplichtingen die per domein de meeste AL veroorzaken.

Indeling in (inter)nationale categorieën

In de figuur is de indeling van de AL in (inter)nationale categorieën niet weergegeven. De reden is dat de informatieverplichtingen uit regelgeving van het ministerie van OCW die daadwerkelijk AL Burger veroorzaken bijna geheel in categorie C vallen. De AL Burger die voortvloeien uit informatieverplichtingen in de categorieën A en B zijn te verwaarlozen. Dit betekent dat de AL Burger het gevolg zijn van Nederlandse regelgeving. Zowel de informatieverplichting als de wijze waarop hieraan uitvoering moet worden gegeven, is door Neder-

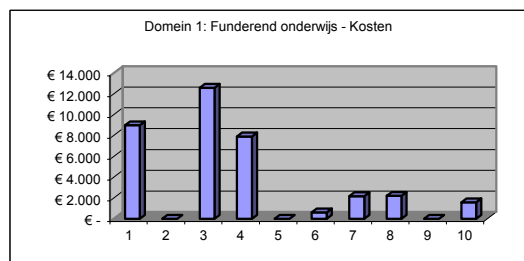
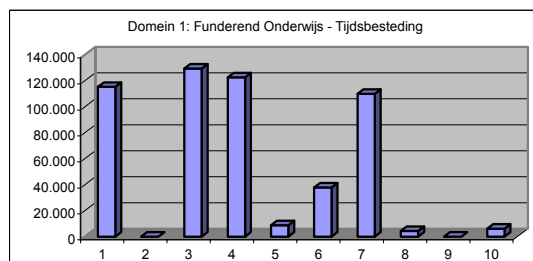
land voorgeschreven. Het ministerie is derhalve volledig bevoegd om de regelgeving of de uitvoering daarvan aan te passen teneinde de AL te reduceren.²²

6.2 AL per domein (inclusief AL per regelgeving)

Domein 1: Funderend onderwijs

Voor het domein Funderend Onderwijs zijn de AL Burger met het AL-kostenmodel OCW Burger geraamd op 533.909 uur (290 FTE, 67.000 vakantiedagen) en € 36.040 aan kosten. In de onderstaande figuur zijn de AL per wet samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven.

Domein 1: Funderend Onderwijs			
Beschrijving Titel	Administratieve lasten		
	TxQ (U)		KxQ (€)
1 Wet op het Primair Onderwijs	115.222	€	8.982
2 Besluit trekkende bevolking WPO	33	€	-
3 Wet op de expertisecentra	129.402	€	12.573
4 Leerplichtwet 1969	122.506	€	7.906
5 Onderwijskundig besluit WEC	8.661	€	-
6 Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.	37.855	€	610
7 Wet op het voortgezet onderwijs	109.773	€	2.174
8 Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000	4.348	€	2.212
9 Besluit staatsexamens diploma's handvaardigheid (handenarbeid)		€	-
10 Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs	6.108	€	1.583
Totaal	533.909	€	36.040



Figuur 2. AL domein 1: Funderend onderwijs

Analyse op hoofdlijnen

Binnen het domein Funderend Onderwijs besteden burgers de meeste tijd aan informatieverplichtingen uit de volgende regelgeving:

- De Wet op de expertisecentra (24%). De belangrijkste informatieverplichtingen zijn (1) de gesprekken van ouders met de onderwijsinstelling inzake de toelating van het kind op de onderwijsinstelling en (2) de jaarlijkse aanvraag bekostiging leerlingenvervoer. De AL Burger vloeien met name voort uit de tijd die wordt besteed aan de toelatingsgesprekken en het invullen van de aanvraag bekostiging leerlingenvervoer.

²² In bijlage II een verdere verduidelijking van de indeling van AL in (inter)nationale categorieën weergegeven.

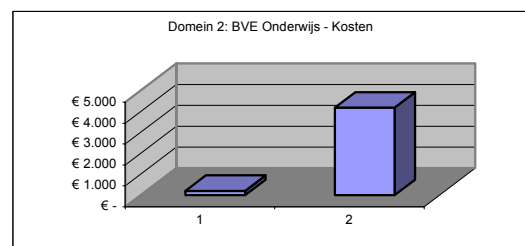
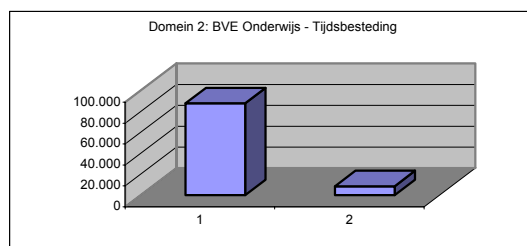
- Leerplichtwet 1969 (23%). De belangrijkste informatieverplichtingen zijn (1) het inschrijven van het kind bij de onderwijsinstelling door de ouders en (2) het aanvragen van verlof voor niet aanwezigheid van het kind op school.²³ De AL Burger wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal kinderen dat jaarlijks wordt ingeschreven.
- De Wet op het primair onderwijs (21%). De belangrijkste informatieverplichting is het indienen van het verzoek van ouders tot toelating van hun kind op een speciale school voor basisonderwijs, inclusief het meewreken aan de daarvoor benodigde onderzoeken.

De kosten van de burgers worden volledig veroorzaakt door de postzegels noodzakelijk voor het versturen van formulieren.

Domein 2: Beroeps- en volwasseneneducatie

Voor het domein Beroeps- en volwasseneneducatie zijn de AL Burger met het AL-kostenmodel OCW Burger geraamd op 96.375 uur (52 FTE, 12.000 vakantiedagen) en € 4.398 aan kosten. In de onderstaande figuur zijn de AL per wet samengevat.

Domein 2: BVE Onderwijs			
Titel	Beschrijving	Administratieve lasten	
		TxQ (U)	KxQ (€)
1	Wet educatie en beroepsonderwijs	87.785 €	210
2	Staatsexamenbesluit Nederlands als tweede taal	8.590 €	4.187
Totaal		96.375 €	4.398



Figuur 3. AL domein 2: Beroeps- en volwasseneneducatie

Analyse op hoofdlijnen

Binnen het domein BVE Onderwijs besteden burgers de meeste tijd aan informatieverplichtingen uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (90%). De belangrijkste informatieverplichtingen zijn (1) het inschrijven bij de onderwijsinstelling, (2) het ondertekenen van de onderwijsovereenkomst en (3) het afsluiten van de beroepspraktijkovereenkomst met het leerbedrijf en de onderwijsinstelling. De AL Burger vloeien voor het grootste gedeelte voort uit het aantal deelnemers BVE dat de informatieverplichtingen moet uitvoeren.

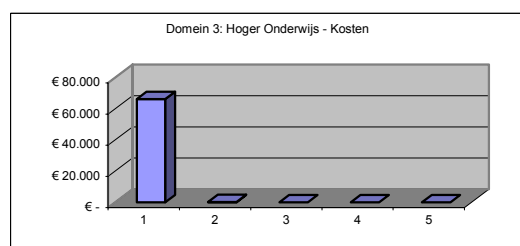
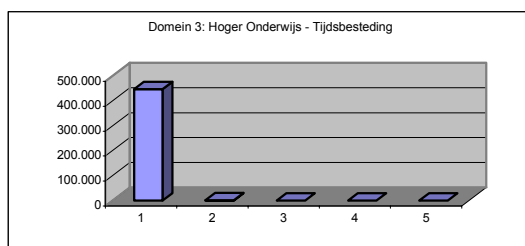
²³ De informatieverplichting inzake inschrijving is ook opgenomen in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. De AL Burger uit deze informatieverplichting zijn toegerekend aan de Leerplichtwet 1969.

De meeste kosten binnen het domein worden veroorzaakt door het Staatsexamenbesluit Nederlands als tweede taal.²⁴ De kosten vloeien voort uit het frankeren van de aanvraag tot deelname van het staatsexamen.

Domein 3: Hoger Onderwijs

Voor het domein Hoger Onderwijs zijn de AL Burger met het AL-kostenmodel OCW Burger geraamd op 446.090 uur (242 FTE, 56.000 vakantiedagen) en € 66.115 aan kosten. In de onderstaande figuur zijn de AL per wet samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven.

Domein 3: Hoger Onderwijs		
Beschrijving Titel	Administratieve lasten	
	TxQ (U)	KxQ (€)
1 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	445.834 €	66.072
2 Besluit notarieel staatsexamen	242 €	39
3 Besluit instelling examens ter verkrijging getuigschrift tolk-vertaler	14 €	3
4 Besluit instelling staatsdiploma leraar machineschrijven	€	-
5 Besluit instelling staatsdiploma leraar stenografie	€	-
Totaal	446.090 €	66.115



Figuur 4. AL domein 3: Hoger Onderwijs

Analyse op hoofdlijnen

Binnen het domein Hoger Onderwijs besteden burgers de meeste tijd aan informatieverplichtingen uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (99%). De belangrijkste informatieverplichtingen zijn (1) het inschrijven bij de onderwijsinstelling, (2) het aanvragen van vrijstellingen voor bepaalde tentamens en (3) het aanvragen van getuigschriften. De AL Burger vloeien voor het grootste gedeelte voort uit het aantal studenten hoger onderwijs dat de informatieverplichtingen moet uitvoeren (383.000).

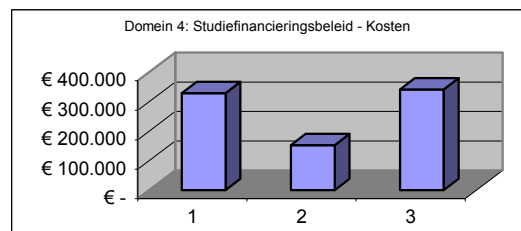
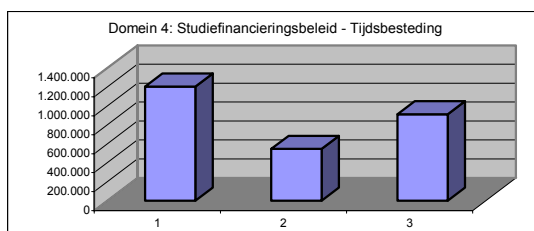
De meeste kosten binnen het domein worden veroorzaakt door Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De kosten vloeien voort uit het frankeren van de stukken.

²⁴ Dit besluit wordt per 1 januari 2005 uitgevoerd door het ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie.

Domein 4: Studiefinancieringsbeleid

Voor het domein Studiefinancieringsbeleid zijn de AL Burger met het AL-kostenmodel OCW Burger geraamd op 2,7 miljoen uur (1.448 FTE, 333.000 vakantiedagen) en € 823.720 aan kosten. In de onderstaande figuur zijn de AL per wet samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven.

Domein 4: Studiefinancieringsbeleid			
Beschrijving Titel	Administratieve lasten		
	TxQ (U)	KxQ (€)	
1 Wet Studiefinanciering 2000	1.204.694	€	329.618
2 Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	545.750	€	152.562
3 Les- en cursusgeldwet	914.620	€	341.541
Totaal	2.665.064	€	823.720



Figuur 5. AL domein 4: Studiefinancieringsbeleid

Analyse op hoofdlijnen

Binnen het domein Studiefinancieringsbeleid besteden burgers de meeste tijd aan informatieverplichtingen uit de volgende regelgeving:

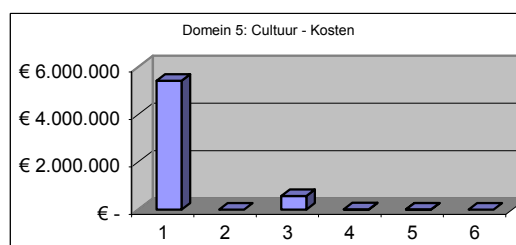
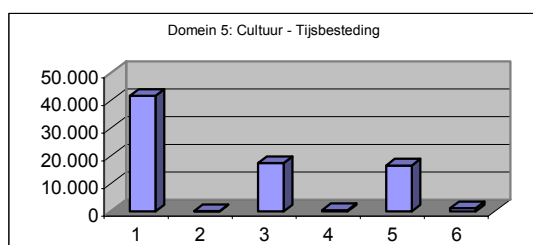
- Wet Studiefinanciering 2000 (45%). De belangrijkste informatieverplichtingen zijn (1) het doorgeven van wijzigingen inzake de studiefinanciering aan de IB-groep en (2) het aanvragen van studiefinanciering. De AL Burger wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal wijzigingen (950.000) en aanvragen studiefinanciering (240.000) die worden ingediend door studenten hoger onderwijs en deelnemers BVE.
- Les- en cursusgeldwet (34%). De belangrijkste informatieverplichting betreft het inschrijven bij de onderwijsinstelling ten behoeve van de inning van het lesgeld of cursusgeld (middels de onderwijskaart). De AL Burger vloeien met name voort uit het grote aantal (ouders van) leerlingen die jaarlijks inschrijven ten behoeve van het lesgeld (446.000) en het cursusgeld (406.000).
- Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (21%). De belangrijkste informatieverplichtingen zijn (1) het aanvragen van tegemoetkoming en (2) het doorgeven van wijzigingen inzake de tegemoetkoming aan de IB-groep. De AL Burger wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal toekenningen van de tegemoetkoming (282.635) en wijzigingen (30.000) die worden ingediend door (ouders van) leerlingen.

De kosten van de burgers worden veroorzaakt door (1) de postzegels noodzakelijk voor het versturen van formulieren en (2) de kosten voor het kopiëren van bepaalde bewijsstukken.

Domein 5: Cultuur

Voor het domein Cultuur zijn de AL Burger met het AL-kostenmodel OCW Burger geraamd op 77.376 uur (42 FTE, 9.700 vakantiedagen) en € 6 miljoen aan kosten. In de onderstaande figuur zijn de AL per wet samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven.

Domein 5: Cultuur			
	Beschrijving Titel	Administratieve lasten	
		TxQ (U)	KxQ (€)
1	Monumentenwet 1988	41.669 €	5.428.758
2	Wet tot behoud van cultuurbezit	102 €	31
3	Besluit Rijkssubsidiëring Onderhoud Monumenten	17.482 €	569.749
4	Besluit Rijkssubsidiëring Historische Buitenplaatsen	443 €	12.101
5	Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten	16.588 €	1.489
6	Stichting Fonds voor Scheppende Toonkunst	1.092 €	523
Totaal		77.376 €	6.012.651



Figuur 6. AL domein 5: Cultuur

Analyse op hoofdlijnen

De regelgeving uit het domein Cultuur die de meeste AL Burger veroorzaakt betreft:

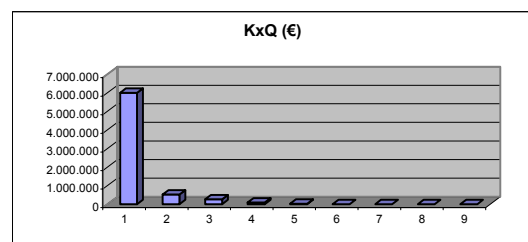
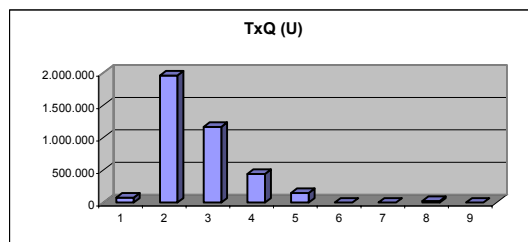
- Monumentenwet 1988 (90% van de kosten en 53% van de tijdsbesteding). De belangrijkste informatieverplichting is de aanvraag monumentenvergunning. De AL vloeien voort uit:
 - De expertise die de monumenteneigenaar moet inhuren bij een restauratiearchitect voor het opstellen van tekeningen en bestekken die bij de vergunningaanvraag, op grond van gemeentelijke voorschriften, moeten worden bijgesloten.
 - De tijd die de eigenaar zelf besteed aan het opstellen en samenstellen van de vergunningaanvraag.
Gemiddeld bedragen de inhuurkosten € 3.600 en de tijdsbesteding 26 uur per vergunningaanvraag.
- Besluit Rijkssubsidiëring Onderhoud Monumenten (9% van de kosten en 22% van de tijdsbesteding). De belangrijkste informatieverplichting is de aanvraag van de subsidie (éénjarig of tienjarig). Net als de monumentenvergunning vloeien de meeste AL voort uit (1) de kosten uit het inhuren van een restauratiearchitect en (2) de opstellen en samenstellen van de aanvraag door de eigenaar van het monument. Gemiddeld bedragen de inhuurkosten € 1.350 en de tijdsbesteding 24 uur per subsidieaanvraag.
- Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (Te verwaarlozen kosten en 21% van de tijdsbesteding). De belangrijkste informatieverplichting is het opstellen en samenstellen van de aanvraag van de subsidie. De subsidie wordt tegelijk met de monumentenvergunning

ning aangevraagd. De kosten zijn hierdoor te verwaarlozen omdat deze reeds bij de monumentenvergunning zijn opgenomen. De eigenaar van het monument ondervindt echter wel AL Burger uit de tijd die wordt besteedt aan het opstellen van de aparte subsidieaanvraag.

6.3 AL per doelgroep

In de onderstaande figuur zijn de AL per doelgroep samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven.

Rapportage per doelgroep						
Doelgroepen	Administratieve lasten		Aantal in Doelgroep (Z)	T gemiddeld (TxQ) / Z (U)	K gemiddeld (KxQ) / Z (€)	
	TxQ (U)	KxQ (€)				
1 Eigenaar monument	76.183	6.012.097	50.821	1	118	
2 Ouders en leerlingen 18+	1.961.095	531.054	2.306.860	1	0	
3 Studenten HO	1.167.161	264.742	522.282	2	1	
4 Deelnemers BVE	442.022	100.126	628.400	1	0	
5 Burgers overig	148.038	34.904	12.164.649	0	0	
6 Ouderen	0	0	0			
7 Uitkeringsgerechtigden	0	0	0			
8 Gehandicapten en chronisch zieken	24.315	0	0			
9 Georganiseerde burger	0	0	0			
Totaal	3.818.813	6.942.923				



Figuur 7. Administratieve lasten per doelgroep

Analyse op hoofdlijnen

De AL Burger die door de tijdsbesteding wordt veroorzaakt is als volgt over de doelgroepen verdeeld:

- Ouders en leerlingen 18+ (51%). De informatieverplichtingen waaruit de meeste AL Burger voortvloeien zijn (1) het inschrijven van de leerling bij de verschillende onderwijsinstelling, (2) het invullen van de onderwijskaart ten behoeve van het les- en cursusgeld en (3) het indienen van het verzoek van ouders tot de toelating van het kind tot een instelling van speciaal onderwijs en de gesprekken die hierbij worden gevoerd.
- Studenten HO (31%). De informatieverplichtingen die de meeste AL Burger veroorzaken betreffen (1) de aanvraag studiefinanciering, (2) de inschrijving bij de onderwijsinstelling, (3) het doorgeven van wijzigingen aan de IBG en (4) het aanvragen van vrijstelling voor bepaalde tentamens.
- Deelnemers BVE (12%). De informatieverplichtingen die de meeste AL Burger veroorzaken betreffen (1) de aanvraag studiefinanciering, (2) het doorgeven van wijzigingen aan de IBG en (3) het inschrijven bij de onderwijsinstelling.

De AL Burger worden voornamelijk veroorzaakt door het grote aantal handelingen dat door de doelgroepen wordt uitgevoerd.

De overige AL Burger uit tijdsbesteding wordt ondervonden door:

- ❑ Burgers overig (4%).
- ❑ Eigenaren van monumenten (1,9%).
- ❑ Gehandicapten en chronisch zieken (0,1%).

De AL Burger als gevolg van kosten wordt voornamelijk ondervonden door eigenaren van monumenten (87%). Zoals aangeven in paragraaf 5.1 vloeien de kosten met name voort uit de aanvraag monumentenvergunning en de aanvraag onderhoudssubsidie.

De overige AL Burger als gevolg van kosten (13%) is verdeeld over de overige doelgroepen. Deze kosten worden met name veroorzaakt door (1) het kopiëren van bewijsstukken, (2) het maken van pasfoto's en (3) portokosten.

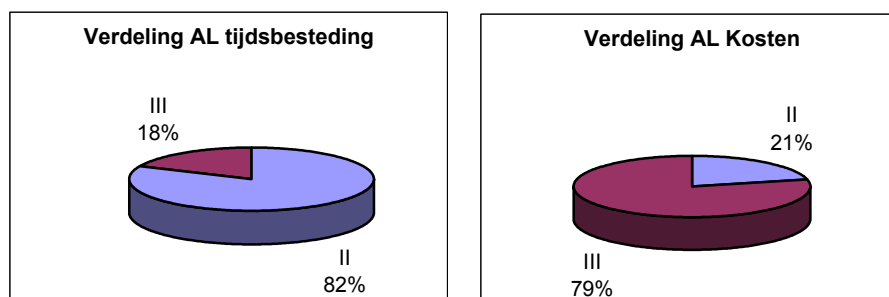
De bovenstaande gegevens geven aan dat de regelgeving van het ministerie van OCW veroorzaakt vooral AL Burger bij de doelgroepen die door het ministerie zijn geselecteerd. Van specifieke doelgroepen van het ministerie van BZK ondervinden alleen gehandicapten en chronisch zieken (beperkt) AL Burger. De belangrijkste informatieverplichtingen is het aanvragen van een afwijkende vorm van examinering.

Het ministerie van OCW heeft geen regelgeving die zich specifiek richt op de doelgroepen ouderen, uitkeringsgerechtigden en de georganiseerde burger. De burgers binnen deze doelgroepen ondervinden alleen AL Burger uit de regelgeving van het ministerie van OCW zover zij binnen de andere doelgroepen vallen.

6.4 AL per categorie van beleidsvrijheid

In de onderstaande figuur zijn de AL per categorie van beleidsvrijheid samengevat en is de verdeling grafisch weergegeven.²⁵

Rapportage per categorie van Beleidsvrijheid		
Categorie	Administratieve lasten	
	TxQ (U)	KxQ (€)
I	0	0
II	3.118.215	1.481.261
III	700.599	5.461.662
IV	0	0
Totaal	3.818.813	6.942.923



Figuur 8. Administratieve lasten per categorie beleidsvrijheid

Analyse op hoofdlijnen

Uit de nulmeting is gebleken dat het ministerie van OCW zelf geen regelgeving uitvoert. Alle regelgeving wordt uitgevoerd door (1) ZBO's, (2) gemeenten of (3) een stichting. Belangrijke ZBO's zijn de IB-groep en de onderwijsinstellingen. De stichting betreft de stichting Fonds voor de scheppende toonkunst die de gelijknamige subsidieregeling uitvoert.

De AL uit de regelgeving die door deze organisaties wordt uitgevoerd kan worden onderverdeeld in twee categorieën:

- Categorie II met een totale AL van 3,1 miljoen uur (1.695 FTE) uur en € 1,5 miljoen kosten per jaar. Deze AL worden veroorzaakt door de regelgeving van het Rijk. De met deze taak belaste uitvoeringsinstantie heeft een uitsluitend uitvoerende taak en derhalve geen beleidsvrijheid.

De informatieverplichtingen in categorie II die meeste tijdsbesteding van burgers vergen, betreffen:

- De inschrijving van kinderen door ouders bij onderwijsinstellingen voor fundamenteel onderwijs.
- Het aanvragen van studiefinanciering door studenten HO en deelnemers BVE.
- Het doorgeven van wijzigingen door studenten HO en deelnemers BVE aan de IB-groep.

²⁵ Op pagina 9 van dit rapport is de indeling in categorieën van beleidsvrijheid uitgelegd.

De AL uit deze verplichtingen wordt met name veroorzaakt door het grote aantal handelingen dat jaarlijks wordt verricht

De informatieverplichtingen die de meeste kosten veroorzaken zijn:

- De kosten van de architect die samenhangen met de *subsidie*-aanvraag die de eigenaar van een monument indient bij de gemeente voor de restauratie van zijn haar monument.
 - De portokosten die samenhangen met de inschrijving door deelnemers BVE bij de onderwijsinstelling.
- Categorie III met een totale AL van 0,7 miljoen uur (381 FTE) en € 5,5 miljoen kosten per jaar. Deze AL worden veroorzaakt door het feit dat de gemeenten hun beleids- en uitvoeringsruimte gebruiken om additionele informatieverplichtingen aan burgers op te leggen. De belangrijkste informatieverplichtingen in categorie III die meeste tijdsbesteding van burgers vergen, betreffen:
- Het inschrijven door studenten HO en deelnemers BVE bij de onderwijsinstelling.
 - Het aanvragen van bekostiging leerlingenvervoer door ouders.
 - Het sluiten van de beroepspraktijkovereenkomst door de deelnemer BVE met het leerbedrijf en de onderwijsinstelling.

Net als in categorie II worden de AL uit deze verplichtingen wordt met name veroorzaakt door het grote aantal handelingen dat jaarlijks wordt verricht.

De informatieverplichtingen die de meeste kosten veroorzaken zijn:

- De kosten van de architect die samenhangen met de *vergunning*-aanvraag die de eigenaar van een monument indient bij de gemeente voor de verbouwing van zijn of haar monument.
- De kosten van de architect die samenhangen met het verzoek die de eigenaar van een monument indient bij de gemeente tot aanwijzing van zijn pand tot een monument.

6.5 Kwalitatieve analyse AL

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 is aantal kwalitatieve aspecten van de AL Burger naar voren gekomen. In de onderstaande alinea's worden de meest genoemde aspecten weergegeven en toegelicht.

ICT-gebruik bij uitvoering

De studenten HO en deelnemers BVE hebben aangegeven dat het gebruik van ICT door de IBG bij de uitvoering van de regelgeving een positief effect heeft op de AL Burger. De aanvraag studiefinanciering en wijzigingen in bestaande gegevens kunnen via internet worden opgevraagd, ingevuld en verstuurd. Hierdoor wordt minder tijd besteedt aan deze handelingen. Daarnaast kunnen de handelingen op elk moment van de dag worden uitgevoerd.

Voor het positieve effect van ICT is het noodzakelijk dat de studenten HO en de deelnemers BVE beschikken over toegang tot het internet. Het burgerpanel heeft aangegeven dat internet toegankelijk is op de onderwijsinstelling of thuis.

Uit gegevens in het AL-kostenmodel OCW Burger kan worden afgeleid dat de studenten HO en deelnemers BVE de studiefinanciering nog grotendeels via het schriftelijke formulier aanvragen (67%). Wijzigingen worden echter gelijkmatig via het formulier (32%), internet (34%) en telefonisch (33%) doorgegeven.

Verschillen in uitvoering

De AL Burger worden mede bepaald door de wijze waarop de informatieverplichtingen worden uitgevoerd. Hierbij is van belang welke informatie wordt gevraagd door het uitvoeringsorgaan. Bijvoorbeeld bij de aanvraag van een monumentenvergunning kan de gemeente aanvullende informatie vragen. De gevraagde informatie verschilt per gemeente (detaillering situatieschets, bestek, tekeningen, etc). Hierdoor is er niet een vaste gegevensvraag en zal de burger altijd eerst moeten informeren welke procedure wordt toegepast en welke gegevens hierbij worden gevraagd. Dit heeft een verhogend effect op de AL Burger.

Aanleveren van dezelfde gegevens

De studenten HO en deelnemers BVE hebben aangegeven dat dezelfde informatie vaak meerdere keren moet worden verstrekt aan overheidsorganisaties. Voorbeelden van dergelijke situaties zijn:

- Bij het aanvragen van studiefinanciering dient de student aan te geven bij welke onderwijsinstelling het onderwijs zal worden genoten. De IBG ontvangt deze gegevens, behandelt de aanvraag en stuurt de gegevens door aan de onderwijsinstelling. De onderwijsinstelling vraagt vervolgens aan de student om zich in te schrijven. Hierbij dienen onder meer dezelfde gegevens te worden aangeleverd als bij de aanvraag studiefinanciering.
- Bij het inschrijven voor vakken op de universiteit dient de student bepaalde gegevens aan te leveren. Indien de student zich vervolgens bij een andere faculteit of andere universiteit voor een ander vak inschrijft dienen deze gegevens in veel gevallen opnieuw in zijn geheel te worden ingediend.
- Indien een student verhuist uit zijn ouderlijk huis wordt heeft hij recht op een uitwonende beurs. Om deze beurs te verkrijgen dient de student de adreswijziging door te geven aan (1) de universiteit(en) waar hij ingeschreven staat, (2) de IBG en (3) de gemeente.

Het feit dat de gegevens meerdere keren moeten worden aangeleverd heeft een verhogend effect op de AL Burger.

Begrijpbaarheid middelen

Uit de burgerpanels is gebleken dat bepaalde formulieren die de instellingen gebruiken vereenvoudigd kunnen worden. Hierdoor kunnen de formulieren beter en sneller worden ingevuld hetgeen een positief effect heeft op de AL Burger. Voorbeelden van mogelijke aanpassingen zijn:

- Druk de reeds bekende informatie op het formulier zodat de burger deze informatie alleen maar hoeft te controleren.
- Maak op de eerste pagina duidelijk over welke informatie de burger moet beschikken bij het invullen van het formulier.
- Neem in het formulier voldoende ruimte op voor de gevraagde gegevens.
- Maak per gevraagd gegeven de noodzaak van het gegeven duidelijk.
- Zorg dat de toelichting aansluit bij de gegevensvraag.

Bijlage bij:

Nulmeting AL Burger Ministerie van OCW

Bijlage

- I Leden van de begeleidingscommissie**
- II Indeling AL Burger in (inter)nationale herkomst**
- III Overzicht oorspronkelijke doelgroepen**

I Leden van de begeleidingscommissie

Begeleidingscommissie

De heer R. Kramer	Ministerie van OCW Postbus 16375 2500 BJ Den Haag Tel.: 070- 4124941 E-mail: r.kramer@minocw.nl
De heer R. Jeene	Ministerie van OCW Postbus 16375 2500 BJ Den Haag Tel.: 070- 4123456 E-mail: r.g.r.jeene@minocw.nl
De heer T. Eikelboom	Ministerie van OCW Postbus 16375 2500 BJ Den Haag Tel.: 070- 4123456 E-mail: t.eikelboom@minocw.nl
De heer G. Eshuis	Ministerie van OCW Postbus 16375 2500 BJ Den Haag Tel.: 070- 4123456 E-mail: g.w.eshuis@minocw.nl
De heer I. Kooijman	Ministerie van BZK Postbus 20011 2500 EA Den Haag Tel.: 070- 426 6426 E-mail: ivo.kooijman@minbzk.nl

Projectuitvoering

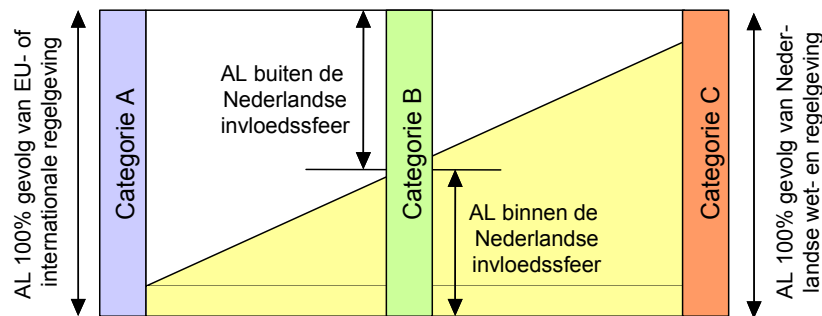
Drs.ing. P.M.H.H.Bex (Projectleider)	Sira Consulting Edisonbaan 14c-5 Nieuwegein Tel.: 030-7503741 Mobiel: 06-52420108 E-mail: peter.bex@siraconsulting.nl
Mr. A.van Vliet (MSc)	Sira Consulting Edisonbaan 14c-5 Nieuwegein Tel.: 030-7507202 Mobiel: 06-46043456 E-mail: arjen.vanvliet@siraconsulting.nl
Drs. B. van Tongeren	Sira Consulting Edisonbaan 14c-5 Nieuwegein Tel.: 030-7507202 E-mail: bas.vantongeren@siraconsulting.nl

II Indeling AL Burger in (inter)nationale herkomst

Om de vraag – hebben AL Burger hun oorsprong óf op Europees en internationaal niveau óf op nationaal niveau – eenduidig te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk om na te gaan hoe de verschillende informatieverplichtingen kunnen worden ingedeeld. Het betreft de volgende drie categorieën:

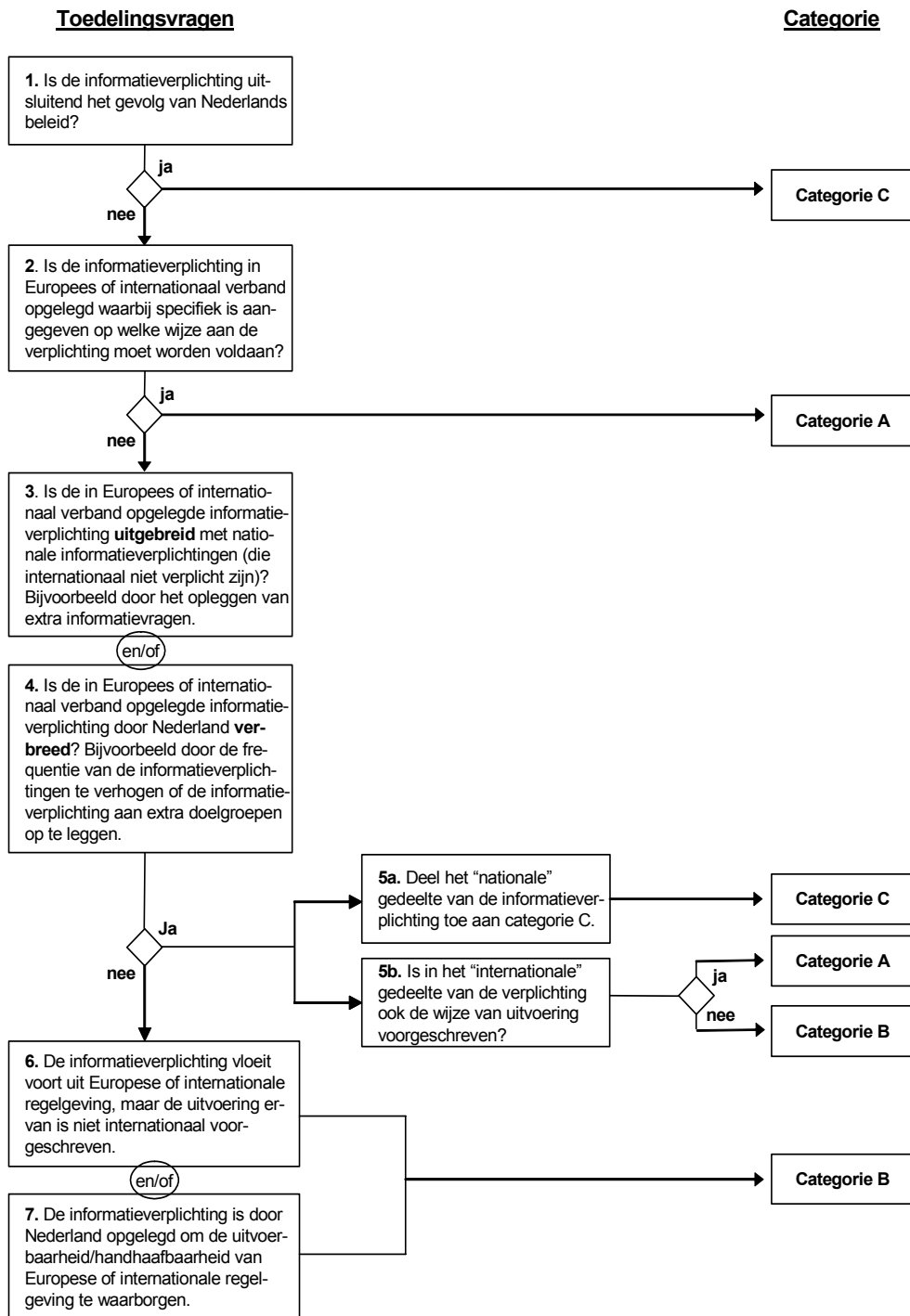
- ❑ Categorie A: De informatieverplichtingen en de uitvoering daarvan zijn in Europees of internationaal verband opgelegd. Dit betekent dat zowel is voorgeschreven welke informatie burgers moeten aanleveren, als de wijze waarop dit moet gebeuren. Een departement heeft in dit geval beperkte invloed op de AL Burger.
- ❑ Categorie B: De informatieverplichtingen vloeien voort uit Europese en internationale regelgeving, waarbij de uitvoering echter is overgelaten aan Nederland. De aard en de omvang van de AL Burger worden derhalve mede bepaald door de wijze waarop het betreffende departement de uitvoering van de informatieverplichting heeft opgezet en georganiseerd.
- ❑ Categorie C: De informatieverplichtingen zijn uitsluitend het gevolg van Nederlandse regelgeving. Zowel de informatieverplichting als de wijze waarop hieraan uitvoering moet worden gegeven, is door Nederland voorgeschreven.

De indeling in categorieën A, B en C legt de basis om na te gaan of – c.q. in welke mate – de AL Burger van een wet binnen de Nederlandse invloedssfeer vallen. Categorie A valt in principe buiten de directe Nederlandse invloedssfeer, terwijl de AL Burger in categorie C voor 100% binnen de Nederlandse invloedssfeer vallen. Categorie B neemt een positie in tussen deze twee categorieën, waarbij de uitvoering in meer of mindere mate valt binnen de Nederlandse invloedssfeer. Deze samenhangen zijn schematisch weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur bijlage II. Schematisch overzicht van de drie categorieën A, B, en C

Om de indeling in categorieën consistent en op basis van eenduidige uitgangspunten te kunnen maken, kan gebruik gemaakt van het hierna opgenomen beslisschema. Dit schema komt voort uit de handleiding “Administratieve lasten in (inter)nationaal perspectief”.



Figuur T3-1. Beslisschema indeling AL naar (inter)nationale herkomst

[Bron: Administratieve lasten in (inter)nationaal perspectief, Handleiding voor het indelen van de administratieve lasten naar de internationale herkomst, 5 augustus 2003, IPAL]

III Overzicht oorspronkelijke doelgroepen

Oorspronkelijke doelgroepen	
Nr.	Doelgroep
1	Componist
2	Erfgenamen van de componist
3	Componisten zonder Nederlandse nationaliteit, componisten zonder woonplaats of verblijfplaats in Nederland
4	Studenten
5	particulieren
6	Burgers die een goedgekeurd projectplan hebben
7	Ontvanger subsidie
8	Kandidaat
9	aankomend docent
10	cursist
11	onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs en educatie en beroepsonderwijs
12	vrouwelijk onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs en educatie en beroepsonderwijs
13	aankomend leraar
14	Burgers
15	Aanvrager subsidie
16	Leerlingen
17	gehandicapte leerling
18	leerling die minder dan zes jaar in Nederland onderwijs heeft genoten
19	leerling en, indien deze minderjarig is, ouders, voogden of verzorgers.
20	Kandidaat staatsexamen
21	Examenkandidaten m.h.n.o.
22	Kandidaten m.h.n.o.
23	ouders, voogden en verzorgers
24	leerling en stagegever
25	bevoegd gezag van leerlingen ouder dan 16 en jonger dan 18 jaar en leerlingen van 18 jaar en ouder
26	Degene in het bezit van een akte of getuigschrift, waaraan de bevoegdheid is verbonden tot het geven van middelbaar onderwijs in de Nederlandse, Franse, Duitse of Engelse taal
27	Aankomend tolk-vertaler
28	Personeel
29	Degene die het gezag over de jongere uitoefent of de jongere zelf
30	Ouders of leerlingen
31	Ouders of leerlingen ouder dan 13 jaar
32	Aankomend leraar of directeur
33	Scholier
34	Scholieren, deelnemers, deelnemers vavo die jonger zijn dan 18 jaren
35	Deelnemer vavo
36	Scholieren en deelnemers vavo die 18 jaren zijn of ouder
37	Studenten die staan ingeschreven voor het volgen van een bacheloropleiding of masteropleiding voor het beroep van leraar aan een bekostigde universiteit of hogeschool
38	Aanvrager of diens partner of TOS-ouder of diens partner
39	uitwonende studenten
40	decaan
41	leerlingen en studenten
42	onderdaan die wil worden toegelaten tot beroep
43	bevoegd gezag van school
44	ouders, voogden, verzorgers, dan wel leerlingen, en personeelsleden
45	Docenten
46	rector, directeur, conrectoren, adjunctdirecteuren, de leden van de centrale directie, de leraren en het overige personeel
47	docenten speciaal onderwijs
48	klager
49	personeelsorganisaties
50	ouders of leerling die meerderjarig is en handelingsbekwaam

Oorspronkelijke doelgroepen	
Nr.	Doelgroep
51	buitenlandse docent
52	docenten basisonderwijs
53	Ouders, die het schippersbedrijf uitoefenen en kinderen van 3,5 tot 7 jaar aan boord hebben wonen
54	studentenorganisaties
55	vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel
56	personeel van bijzondere instellingen
57	scholier/aankomend student
58	student/extraneus
59	potentiële deelnemer
60	deelnemer
61	potentiële examendeelnemer
62	ouders van studenten en/of studenten
63	degene die voldoen aan de voorschriften voor studiefinanciering
64	studenten die in het buitenland studeren
65	studenten die kaart te laat inleveren
66	studenten zonder kaart of duplicaat
67	deelnemer beroepsonderwijs
68	studenten die na 31 augustus 1996 voor het eerst studiefinanciering ontvingen
69	Studenten die na 31 augustus 1996 voor het eerst studiefinanciering ontvingen en studeren aan een instelling waarop artikel 7.9d van de WHW niet van toepassing is
70	debiteur
71	debiteur met partner
72	studerende/debiteur
73	studenten die na 31 juli 1991 en vppr 1 september 1996 voor het eerst studiefinanciering ontvingen op grond van de Wet studiefinanciering
74	Studenten die: a) na 31 augustus 1995 en voor 1 september 1996 voor het eerst voor het volgen van hoger onderwijs studiefinanciering ontvingen op grond van de Wet studiefinanciering, en b) een voltijdse opleiding volgen
75	student, diens partner of diens ouders
76	degene die het gezag over de jongere uitoefent
77	bezitters van beschermde voorwerpen of verzamelingen
78	verzoeker
79	wederpartij
80	burgers met verzoek tot aanwijzing monument
81	burgers met verzoek tot wijzigingen in het register van beschermde monumenten
82	burgers met verzoek voor wijziging, afbraak of verwijdering van beschermd monument
83	burgers met verzoek tot schadevergoeding
84	burgers met verzoek tot geheel of gedeeltelijk slopen van een bouwwerk in beschermde stads- of
85	burgers met verzoek tot opgraving
86	hij die anders dan bij het doen van opgravingen een zaak vindt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet
87	eigenaar monument
88	verzorgers
89	voogden