

Open normen en regeldruk

**Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van
irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg**

B.R. Dorbeck-Jung, M.J. Oude Vrielink-van Heffen & G.H. Reussing
Universiteit Twente, Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie

Enschede, december 2005

Ten geleide

Het voorliggende onderzoeksrapport is in opdracht van het ministere van Justitie vervaardigd door de Universiteit Twente. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde. Dit programma beoogt departementale activiteiten op het gebied van de terugdringing van regeldruk te stimuleren en faciliteren. Hiertoe biedt het programma alternatieve reguleringsmodellen aan en worden projecten uitgevoerd om deze modellen toe te passen. Daarnaast worden onderzoeksopdrachten uitgezet met betrekking tot het onderwerp regeldruk.

Een overzicht van de overige publicaties van Bruikbare rechtsorde vindt u achterin deze publicatie. Voor informatie over het programma en het downloaden van publicaties kunt u terecht op de internetsite www.bruikbarerechtsorde.nl

Voor vragen over het programma kunt u zich wenden tot het programmabureau Bruikbare rechtsorde van het ministerie van Justitie, prof. mr. F.J. van Ommeren (070 370 71 45, programmaleider) of drs. A.M. Bokhorst (070 370 44 38, programmasecretaris).

Inhoudsopgave

Ten geleide	3
Inhoudsopgave	5
Voorwoord bij het onderzoek	9
Samenvatting	11
Hoofdstuk 1 - Inleiding	19
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	19
1.2 Afbakening van het onderzoek	20
1.3 Doel, centrale vraagstelling en onderzoeksvragen	21
1.4 Centrale uitgangspunten van het onderzoek	22
1.5 Opbouw van het rapport	24
Hoofdstuk 2 - Open normen: wettelijke inbedding en invulling in de praktijk	27
2.1 Open normen en reguleringsautonomie: bedoelde en feitelijke ruimte voor zelfregulering	27
2.2 Integrale benadering van zelfregulering	29
Hoofdstuk 3 - Materiële regeldruk, immateriële regeldruk en baten	33
3.1 Materiële regeldruk: inventarisatie van nalevingskosten	33
3.2 Immateriële regeldruk: irritaties	37
3.3 Individuele baten van zelfregulering: compensatie van regeldruk	40
Hoofdstuk 4 - Conditie met een effect op de regeldruk	43
4.1 Methodiek	43
4.2 Effecten op de immateriële regeldruk	43
4.3 Effecten op de materiële regeldruk	55
Hoofdstuk 5 - Overige effecten	59
5.1 Methodiek	59
5.2 Formele geschillen en meningsverschillen	59
5.3 Waardering van de open norm	59
5.4 Bereiken van de inhoudelijke doelstelling	60
5.5 Exploratief waargenomen effecten	60
Hoofdstuk 6 - Conclusies en aanbevelingen	63
6.1 Inleiding	63
6.2 Conclusies	63
6.3 Aanbevelingen	68

Literatuurlijst	71
Bijlage 1 - Selectie cases en lijst van geïnterviewden	77
Bijlage 2 - Methoden van onderzoek	81
Bijlage 3 - Vormgeving kwaliteitszorg	85
Bijlage 4 - Cases	87
Case 1: Kwaliteitszorg in de gezondheidszorg	87
Case 2: Kwaliteitszorg in het Hoger Onderwijs	125
Case 3: Bedrijfsinterne Milieuzorg	163
Bijlage 5 - Geraadpleegde experts	199
Bijlage 6 - Afkortingenlijst	201
Bijlage 7 - Lijst met uitgaven	202

Voorwoord bij het onderzoek

In opdracht van het ministerie van Justitie heeft de Universiteit Twente dit onderzoek naar open normen en regeldruk uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd door een team van onderzoekers, bestaande uit dr. Mirjan Oude Vrielink-Van Heffen, dr. Rik Reussing en ondergetekende.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit mr. K. Kraan (voorzitter, ministerie van Verkeer en Waterstaat), dr. M.T. Croes (WODC), dr. R.J.S. Schwitters (Universiteit van Amsterdam), mr. L.J. Vester (ministerie van Justitie) en prof.dr. G.J. Veerman (ministerie van Justitie). De auteurs van dit rapport willen hun dank uitspreken voor de inspirerende opmerkingen die zij van de leden van de begeleidingscommissie hebben ontvangen.

Binnen de Universiteit Twente hebben enkele experts hun inzichten op het gebied van de bedrijfsinterne milieuzorg en het Hoger Onderwijs gedeeld. Dit waren dr.T.J.N.M. de Bruijn, dr. M.A. Heldeweg, dr. M. Jeliaskova en dr. D.F. Westerheijden. Daarnaast ontvingen wij ook commentaar van drs. M.L. van Genugten, drs. W.E. van de Griendt en dr. P-J. Klok, waarvoor onze dank.

Tot slot willen wij onze dank uitspreken voor de bereidheid van de geïnterviewden en de deelnemers van de expertmeeting om hun terreinspecifieke kennis met ons te delen. De lijst met gesprekspartners is opgenomen in de bijlagen 3 en 5 van dit rapport.

Met dit fundamentele onderzoek hopen wij een vruchtbare basis te hebben gelegd voor verdere analyse en verdieping van de inzichten in de omstandigheden waaronder open normen kunnen bijdragen aan de beheersing van regeldruk.

Dr. Bärbel Dorbeck-Jung
Universiteit Twente

Samenvatting

Aanleiding, doel en inhoud van het onderzoek

Het huidige kabinet is van mening dat fundamentele vragen over de taakverdeling tussen overheid en samenleving in het verleden onvoldoende aandacht hebben gekregen. De nota Bruikbare rechtsorde speelt hierop in door een aantal reguleringsmodellen te presenteren die ruimte scheppen in de verhouding tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. De voortgangsnotitie van 14 juni 2005 spreekt in dit verband van een ruimtescheppend concept. Het gebruik van een open normstelling vormt een aantrekkelijk vertrekpunt om de regeldruk te reduceren.

In opdracht van het ministerie van Justitie heeft de Universiteit Twente in de periode januari-juli 2005 onderzoek verricht naar de omstandigheden waaronder open normen een effect sorteren op de regeldruk. De aandacht ging daarbij uit naar open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg en het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg. Op elk van de genoemde terreinen heeft de overheid een grondwettelijke taak met het oog op de borging van publieke belangen. De kern van de betreffende open normen bestaat uit de plicht op verantwoorde wijze de kwaliteit van respectievelijk de gezondheidszorg, het onderwijs en het milieu te borgen.

De bestudeerde open normen bevatten een globaal geformuleerde doelstelling of globaal geformuleerde gedragsvoorschriften die de normadressaten ruimte laten om zelf te bepalen op welke wijze het doel wordt gerealiseerd of aan de gedragsvoorschriften wordt voldaan. Het onderzoek is uitgevoerd in zes sectoren of branches: de thuiszorg, de eerstelijnszorg, het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderwijs, de grafische industrie en de metaalindustrie.

In dit onderzoek worden twee aspecten van de regeldruk belicht. Enerzijds wordt regeldruk opgevat als de kosten die moeten worden gemaakt als gevolg van de verplichting tot naleving van een open norm.¹ De nalevingskosten worden getypeerd als de materiële regeldruk. De naleving van een open norm kan ook immateriële regeldruk veroorzaken. Daaronder wordt de last of irritatie verstaan die normadressaten in het nalevingsproces beleven.

De doelstelling van dit onderzoek is de verkenning van de condities waaronder open normen een effect hebben op de regeldruk. Het onderzoek is verkennend van aard. Het heeft een inventariserend, onderbouwend en problematiserend karakter. Geïnterviewde zijn omstandigheden die van invloed zijn op de nalevingskosten van open normen en de last of irritatie die de normadressaten beleven. Onderzocht is welke omstandigheden tot een afname of toename van de regeldruk kunnen leiden. Tevens is getracht een eerste indruk te krijgen van overige effecten van het gebruik van open normen.

Tegen deze achtergrond is de centrale vraagstelling als volgt geformuleerd:

1) In het vervolg van dit rapport gebruiken we voor de materiële regeldruk korthedshalve de term 'nalevingskosten'.

Onder welke condities sorteren open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg welke effecten op de materiële en de immateriële regeldruk?

Tijdens het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Welke ruimte bieden de open normen voor zelfregulering en wie benutten deze ruimte in het proces van zelfregulering?
2. Welke materiële en immateriële regeldruk gaat met het gebruik van open normen gepaard?
3. Welke baten staan tegenover de kosten en de irritaties?
4. Onder welke condities kunnen open normen bijdragen aan een toename of afname van de regeldruk?
5. Welke overige effecten van de open normen kunnen worden vastgesteld?

De beantwoording van deze vragen is primair gebaseerd op een vergelijking tussen de situatie van een open normstelling en een imaginaire situatie zonder overheidsregulering. Deze keuze is ingegeven door het feit dat de empirie zich over het algemeen niet leent voor een systematische vergelijking tussen een open en gesloten normstelling.² De centrale vraagstelling en onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van literatuuronderzoek en interviews. De opzet van het onderzoek en de bevindingen zijn in diverse expertmeetings besproken.

Hierna worden de bevindingen langs de lijn van de vijf onderzoeksvragen besproken.

Feitelijke ruimte voor zelfregulering en de benutting van deze ruimte in de praktijk

Om inzicht te krijgen in de condities die de effecten van een open norm op de regeldruk bepalen is stil gestaan bij de wettelijke inbedding van open normen. Dit houdt in dat inzichtelijk is gemaakt op welke wijze de open norm zich verhoudt tot andere wettelijke voorschriften die de zelfregulering nader structureren en conditioneren. Dit inzicht is van belang voor het bepalen van de feitelijke ruimte voor zelfregulering. Immers, indien andere wettelijke voorschriften de door de open norm toegekende ruimte in sterke mate beperken zijn de feitelijke mogelijkheden voor zelfreguleringsactiviteiten gering. Bij de verkenning van de relatie tussen zelfreguleringsruimte en regeldruk is uitgegaan van een multi-actor en een multi-level perspectief. Dit impliceert dat wij de zelfreguleringsactiviteiten van de normadressaat en zijn omgeving in kaart brengen en ervan uitgaan dat er sprake is van een gelaagde structuur tussen overheid en het maatschappelijke veld waarin de normadressaat zich beweegt.

2) Slechts in de case kwaliteitszorg hoger onderwijs en bij de inventarisatie van nalevingskosten kan informatie worden verkregen over gesloten normen.

Bevinding 1

De reguleringsruimte die de open normen aan de normadressaten toekennen wordt het meest vergaand gestructureerd en geconditioneerd in het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en het minst in de zorg. In de milieuzorg hangt de omvang van de zelfreguleringsruimte af van de aard van de vergunning waarover het bedrijf beschikt.

In de cases gezondheidszorg en hoger onderwijs (oude stelsel) betreffen de wettelijke condities alléén overheidstoezicht en handhaving. In het nieuwe stelsel van de kwaliteitszorg hoger onderwijs is daarnaast ook de normontwikkeling van de instellingen nader wettelijk gestructureerd en geconditioneerd.

Bevinding 2

In de fasen van normontwikkeling, invoering, toezicht en handhaving worden in de drie cases soortgelijke zelfreguleringsactiviteiten ontplooid. De activiteiten die verband houden met de toepassing van de normen, zijn sterk vervlochten met het primaire proces. Als gevolg van de grote verscheidenheid van de primaire processen zijn ook de activiteiten in de fase van de toepassing van de normen zeer divers.

Inventarisatie materiële regeldruk

Het ontbreekt tot dusver aan een geschikte meetmethode voor de nalevingskosten (de materiële regeldruk). Eerdere pogingen om te komen tot een generiek toepasbare methodiek zijn telkens gestrand, omdat het moeilijk is de nalevingskosten te onderscheiden van de 'normale' kosten in de bedrijfsvoering. Met het oog hierop heeft de Stichting Economisch Instituut voor de Middenstand (EIM) recentelijk het voorstel gedaan om de nalevingskosten van nieuwe en gewijzigde regelgeving te kwantificeren door het verschil tussen de door de overheid opgelegde norm en de in het bedrijfsleven gangbare praktijk als maatstaf voor de meerkosten te nemen. Omdat bij open normen zich vergelijkbare methodologische problemen voordoen, is in dit onderzoek een soortgelijke benadering gekozen. In het empirisch onderzoek inventariseren wij welke kosten de onderzochte bedrijven en instellingen zelf percipiëren. Tevens brengen wij in kaart welke veranderingen volgens de geïnterviewden in de kosten zouden ontstaan in twee denkbare situaties; die waarin overheidsregulering geheel ontbreekt en die waarin de overheid kiest voor gedetailleerde normen.

Bij de inventarisatie van de materiële regeldruk wordt gebruik gemaakt van een systematiek van kostensoorten, die is toegesneden op vijf fasen van het reguleringsproces. Bij de naleving van de open norm zijn dit de fasen van invulling van deze norm (normontwikkeling), invoering van de aldus ontwikkelde normen, de toepassing ervan, het toezicht hierop en de handhaving ervan. Om de kosten te specificeren die bij zelfreguleringsactiviteiten in deze fasen worden gemaakt, sluiten we aan bij de kostensoorten die in de transactiekostenbenadering worden onderscheiden. Analoog aan deze benadering onderzoeken wij in deze studie voorbereidingskosten, onderhandelingskosten, ontwikkelingskosten, toepassingskosten, toezichtskosten, handhavingskosten en aanpassingskosten.

Bevinding 3

In de drie cases konden de kosten in zeer beperkte mate worden gekwantificeerd, mede doordat zij sterk verweven zijn met de kosten van de 'gewone' bedrijfsvoering. In de drie cases worden soortgelijke kosten gemaakt. De naar analogie van de transactiekostenbenadering gekozen systematiek van kostensoorten levert een bruikbare methodiek om de reguleringskosten te specificeren en in te delen naar de fase van het reguleringsproces waarin zij zich voordoen. Anders dan in de reguleringsliteratuur wordt signaleerd, wijst het empirisch onderzoek uit dat bij de normontwikkeling, de invoering en de handhaving ook onderhandelingskosten een rol kunnen spelen.

Inventarisatie immateriële regeldruk

Immateriële regeldruk kan worden omschreven als de druk of irritatie die wordt veroorzaakt door een gedragsvoorschrift. Regeldruk is in deze optiek de last die individuen en organisaties ondervinden van de verplichting om voorschriften te kennen en na te leven. Irritatie over de verplichting tot het naleven van een voorschrift treedt op als er de grens van de 'normale toestand' wordt overschreden.

Bevinding 4

Binnen de cases zijn duidelijke verschillen tussen de irritaties, zowel tussen de twee onderzochte sectoren, als ook tussen instellingen en bedrijven binnen eenzelfde sector. De thuiszorginstellingen ervaren veel meer regeldruk dan de gezondheidscentra, de universiteiten veel meer dan de hogescholen en bedrijven in de metaalindustrie veel meer dan de bedrijven in de grafische industrie.

Bevinding 5

Sectoroverstijgende gemeenschappelijke irritaties worden in de drie cases ervaren over de activiteiten en opstelling van externe organisaties, de aard en inhoud van kwaliteitsnormen en de spanningen tussen het normenstelsel en eigen belangen/doelen van de normadressaat.

Baten van zelfregulering: compensatie van regeldruk

De naleving van een open norm kan bepaalde baten voor de normadressaat genereren die de kosten en irritaties kunnen compenseren. Deze compensatie ontstaat doordat de organisatie zelfreguleringsactiviteiten verricht, die zonder de open norm niet of in mindere mate zouden zijn ondernomen, terwijl de activiteiten de organisatie tot voordeel strekken. Om die reden zijn de door de onderzochte instellingen en bedrijven waargenomen baten in kaart gebracht. Op basis van deze inventarisaties is verkend welke batenposten de regeldruk mogelijkwijs compenseren. Bij de inventarisatie van de baten is gebruik gemaakt van een systematiek van batensoorten, die is ontleend aan de reguleringsliteratuur.

Bevinding 6

Compensatie van de regeldruk kan worden verwacht van de volgende baten van zelfregulering: de betere aansluiting bij het handelingsperspectief van de sector en eigen organisatie, de grotere transparantie van de organisatie, de verbetering van het imago en de toename van de legitimiteit van het handelen van de organisatie.

Invloed condities op de immateriële en materiële regeldruk

In de vakliteratuur worden bepaalde condities beschreven die van invloed zijn op de naleving van regelgeving. Internationaal onderzoek heeft uitgewezen dat kenmerken van normen, van de normadressaat, van de sector en van externe organisaties (toezichthoudende en certificerende/accrediterende organisaties) invloed uitoefenen op de naleving van regelgeving. Deze kenmerken vormen de basis van het empirisch onderzoek naar de effecten van open normen op de regeldruk. Verkend is of deze factoren al dan niet bijdragen aan de toename van de immateriële regeldruk en of er andere dan de in de vakliteratuur genoemde factoren een rol spelen.

Bevinding 7 Invloed kenmerken normenstelsel

Volgens het empirisch onderzoek bestaat er een sterke relatie tussen de waargenomen bruikbaarheid van het normenstelsel en de immateriële regeldruk. Er ontstaat weinig regeldruk als de normen als bruikbaar worden ervaren en als zij aansluiten bij de doelen en belangen van de organisatie. De regeldruk neemt toe als de normen niet als nuttig worden gepercipieerd. Het aantal gereguleerde aspecten heeft in de onderzochte cases nauwelijks invloed op de immateriële regeldruk.

Bevinding 8 Invloed kenmerken normadressaten

Uit het empirische onderzoek blijkt een sterke relatie tussen de immateriële regeldruk en de kennis van de normen, de beschikbare middelen, de opstelling tegenover regels en de organisatiecultuur. Bij een pragmatische opstelling tegenover regels wordt weinig regeldruk ervaren. De opstelling tegenover de normen is afhankelijk van hun inhoud en de mate waarin niet-naleving wordt gesanctioneerd.

De contacten met de brancheorganisatie hebben relatief weinig invloed op de ervaren regeldruk. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat de contacten als heel vanzelfsprekend worden gevonden.

De case gezondheidszorg wijst erop dat de regeldruk ook bij beschikbare middelen wel kan toenemen, als de naleving van het normenstelsel niet als nuttig wordt ervaren. Dit is het geval als de normadressaat de indruk heeft dat de naleving van normen ten koste gaat van primaire processen.

Bevinding 9 Invloed kenmerken sector

In een homogene sector worden minder irritaties ervaren dan in een heterogene sector, maar de mate waarin hangt in sterke mate af van andere omstandigheden. De ontwikkeling van zelfreguleringsnormen die toegesneden zijn op de behoeften van de branche kunnen ook in heterogene branches bijdragen aan de vermindering van de regeldruk.

Bevinding 10 Invloed kenmerken brancheorganisaties

Een sterk ondersteunende rol van brancheorganisaties bij de invulling en implementatie van de open normen leidt tot minder irritaties. Een voorwaarde daarvoor is dat brancheorganisaties niet als te zwaar ervaren normen opleggen.

Bevinding 11 Invloed kenmerken toezichthoudende en certificerende/accrediterende organisaties

De stijlen van toezicht en handhaving van overheidsorganen en de uitvoeringsstijlen van certificatie- en accreditatie-instellingen oefenen veel invloed uit op de immateriële regeldruk. Van groot belang blijken het 'feedback' en de deskundigheid van de externe organisaties te zijn. Indien de toezichthouder of de certificatie- of accreditatieorganisaties geen feedback geven op de in jaarverslagen en via andere kanalen aangeleverde informatie of als zij de aangeleverde informatie niet gebruiken ('iets mee doen') blijkt dit te leiden tot irritaties. Soortgelijke irritaties ontstaan bij een te soepele uitvoeringsstijl. De normadressaten krijgen het gevoel dat zij de (administratieve) inspanningen voor niets hebben geleverd.

Bevinding 12 Overige relevante condities – kenmerken van professionals en marktwerking

Irritaties ontstaan eerder als de open normen zich tot professionals richten. Een verklaring hiervoor is dat professionals een grotere reguleringsautonomie dan niet-professionals claimen en dat reguleringsactiviteiten van externe actoren als inbreuk op deze autonomie wordt ervaren. In een hybride reguleringsstelsel ontstaan irritaties als de werking van een open norm botst met andere reguleringsmechanismen. Zo blijkt de combinatie van de verantwoordelijkheid van normadressaten voor kwalitatief goede zorg moeilijk te verenigen met de tucht van de markt indien een derde partij kwaliteitseisen kan verbinden aan de financiering.

Bevinding 13 Effecten op de materiële regeldruk

De inhoud van de open norm bepaalt de aard van de materiële regeldruk. Bij toenemende reguleringsruimte van de open norm nemen de nalevingskosten voor de normadressaat toe. Na de invoering van het normenstelsel nemen de nalevingskosten af. Zonder overheidsregulering zouden de normadressaten minder investeren, tenzij dat de kwaliteitszorg economische voordelen brengt of past bij de organisatiecultuur. Van gedetailleerdere overheidsnormen wordt een kostenstijging verwacht. Van invloed op de nalevingskosten zijn ook de diversiteit en omvang van de instellingen en bedrijven en veranderingen in de omgeving van de normadressaat.

Overige effecten

In de cases zijn overige effecten in kaart gebracht ten opzichte van drie aspecten. Ten eerste is dit de vraag of het normenstelsel aanleiding geeft tot formele geschillen en meningsverschillen. Tevens is aandacht besteed aan de waardering van het normenstelsel en de mate waarin de inhoudelijke doelstelling volgens de normadressaten worden bereikt. Daarnaast zijn de overige effecten in kaart gebracht die de geïnterviewden aanreikten.

Bevinding 14

Open normen lijken niet tot een toename van formele geschillen en meningsverschillen te leiden.

Open normen die daadwerkelijk ruimte scheppen voor zelfregulering worden meer gewaardeerd dan gesloten normen. Normadressaten waarderen ook de rechtszekerheid die een wettelijk kader biedt omtrent de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen.

In de sectoren wordt zeer verschillend gedacht over de bijdrage van het open normenstelsel aan het bereiken van de doelstellingen 'verantwoorde zorg', 'waarborgen van onderwijskwaliteit' en 'verbeteren van milieukwaliteit'.

In de cases wordt ook gewezen op de volgende effecten van de open normen: de juridisering van het normenstelsel, veranderingen in machtsposities en een toenemend normenbesef.

Conclusies

Uit de bevindingen van het onderzoek zijn de volgende conclusies afgeleid:

1. Zelfreguleringsruimte is een essentiële voorwaarde voor weinig immateriële regeldruk.
2. Bij veel ruimte voor zelfregulering kan de materiële regeldruk toenemen.
3. Door de vervlechting van de primaire processen en de processen van kwaliteitszorg is de kwantificatie van de aan de open norm verbonden nalevingskosten gecompliceerd.
4. Zelfreguleringsactiviteiten hebben meerwaarde voor de normadressaten.
5. Bij als nuttig en bruikbaar ervaren normen ontstaat minder regeldruk.
6. Bij voldoende kennis van de normen en voldoende beschikbare middelen ontstaat minder regeldruk. Ook de organisatiecultuur en de opstelling tegenover regels is van belang.
7. Onder bepaalde omstandigheden ontstaat in homogene sectoren minder regeldruk dan in heterogene sectoren.
8. Bij een stringente reguleringsstijl van brancheorganisaties neemt de regeldruk toe.
9. Bij bepaalde stijlen van toezicht, handhaving en beoordeling neemt de regeldruk toe.
10. Van invloed op de regeldruk zijn ook kenmerken van professionals en veranderingen in de omgeving.
11. Open normen worden in het veld gewaardeerd en leiden in de regel niet tot een toename van formele geschillen en meningsverschillen.

Aanbevelingen met betrekking tot wetgeving

Op basis van de conclusies zijn de volgende aanbevelingen met betrekking tot wetgeving geformuleerd:

1. Waarborg de reguleringsautonomie van de normadressaat in het wettelijk kader van de open norm.
2. Zorg in het wettelijke kader ervoor dat de focus van zelfregulering op leereffecten komt te liggen.
3. Houdt bij de wettelijke vormgeving van een open norm rekening met de belangen/macht van 'derden' (zoals verzekeraars) bij de invulling van de open norm.

Aanbevelingen voor overige overheidsmaatregelen

Ook met betrekking tot overige overheidsmaatregelen worden aanbevelingen gegeven. Deze zijn:

1. Neem maatregelen die de kwantificering van nalevingskosten door de normadressaten stimuleren.
2. Neem maatregelen die de meerwaarde van de zelfreguleringsactiviteiten zichtbaar maken.
3. Geef de brancheorganisaties een centrale rol bij de uitvoering van de open normen en bij het in kaart brengen van de nalevingskosten.
4. Creëer een prudent stelsel van checks en balances bij het toezicht en de handhaving van open normen.

Aanbevelingen vervolgonderzoek

Aan het einde van het onderzoek is een lijst opgesteld met aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Op basis van de bevindingen worden de volgende onderwerpen aanbevolen:

1. Systematisch onderzoek naar de verschillen tussen de regeldruk bij open en gesloten normen (bijvoorbeeld simulaties en experimenten),
2. nader onderzoek naar de baten van zelfregulering (eventuele kwantificering),
3. nader onderzoek naar de vormgeving van de 'delegatie' van regulering aan brancheorganisaties,
4. onderzoek naar de mogelijkheden regeldruk te verminderen, bijvoorbeeld door een betere afstemming tussen verschillende externe partijen (normstellers, toezichthouder en handhavers),
5. onderzoek naar mogelijkheden van mechanismen van interne handhaving,
6. onderzoek naar de vormgeving van checks en balances bij de 'delegatie' van toezicht en handhaving.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Uitgangspunten programma Bruikbare rechtsorde

Het huidige kabinet is van mening dat fundamentele vragen over de taakverdeling tussen overheid en samenleving in het verleden onvoldoende aandacht hebben gekregen. De nota Bruikbare rechtsorde speelt hierop in door een aantal reguleringsmodellen te presenteren die ruimte scheppen in de verhouding tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid (Ministerie van Justitie, 2004). De voortgangsnotitie van 14 juni 2005 spreekt in dit verband van een ruimtescheppend concept.

Met de reguleringsmodellen die de verantwoordelijkheden in de publieke ruimte herschikken en ruimte bieden voor zelfregulering wordt de reductie van regeldruk beoogd. In de achterliggende jaren werd een vermindering van de regeldruk voornamelijk in verband gebracht met maatregelen om het aantal regels terug te brengen.³ De dereguleringsdiscussie gaat terug tot begin jaren tachtig en is gepaard gegaan met diverse beleidsmaatregelen om het regelbestand te reduceren. Ondanks de resultaten die zijn geboekt, blijft de regeldruk een belangrijk onderwerp van het overheidsbeleid. Het programma Bruikbare rechtsorde onderkent dit en continueert de dereguleringsstrategie. Nieuw is echter het accent dat wordt gelegd op meer ruimte voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om zelf verantwoordelijkheid in het publieke domein te dragen, op versterking van het inzicht in oorzaken van regeldruk en het gangbaar maken van alternatieve reguleringsmodellen. Het programma Bruikbare rechtsorde gaat uit van een herschikking van verantwoordelijkheden in de publieke ruimte. Het gebruik van een open normstelling vormt hiervoor een aantrekkelijk vertrekpunt.

In opdracht van het Ministerie van Justitie heeft de Universiteit Twente in de periode januari-juli 2005 onderzoek verricht naar de regeldruk bij open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg en het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg. Op elk van de genoemde terreinen heeft de overheid een grondwettelijke taak met het oog op de borging van publieke belangen. Het onderzoek is uitgevoerd in zes sectoren of branches⁴: de thuiszorg, de eerstelijnszorg, het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderwijs, de grafische industrie (grafimedia) en de metaalindustrie (metalektro). Om tot een zekere mate van theoretische generalisatie te komen is bij de selectie van de cases gezocht naar open normen met een vergelijkbare doelstelling. Daarnaast zijn de mate van homogeniteit en de heterogeniteit van de sectoren leidend geweest voor de selectie van de cases. De variëteit in de geselecteerde zes sectoren bood veel mogelijkheden voor verkennend onderzoek. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de uitgangspunten van de selectie van deze sectoren.

3) Zie o.a. Kraan, 1982; Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen 1984; Programma Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit 1994.

4) In dit onderzoek worden de termen 'sector' en 'branche' als synoniemen gebruikt.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Open normen en gesloten normen

Een open norm bevat een globaal geformuleerde doelstelling of globaal geformuleerde gedragsvoorschriften die de normadressaten⁵ ruimte laten om zelf te bepalen op welke wijze het doel wordt gerealiseerd of aan de gedragsvoorschriften wordt voldaan.⁶

Wat onderscheidt een open normstelling van een gesloten normstelling?

In vergelijking met gesloten normen leggen open normen weinig in detail vast. Open normen gaan uit van de reguleringsautonomie van de betrokken partijen in het veld. Zij scheppen ruimte voor zelfregulering. Partijen in het maatschappelijke veld krijgen de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van eigen sets van normen en worden geacht deze ook zelf te handhaven (WRR-rapport, 2002:243-244). Bij gesloten normen daarentegen maakt de overheid gebruik van gedetailleerde wetgeving, waarin zij haar doelstellingen, de aan te wenden middelen, het toezicht op de naleving en de handhavingsmechanismen vastlegt. Zij zijn dan ook gekenmerkt door een omvangrijk en gedetailleerd regelbestand (Scheltema, 2003:32, 33).

Een open normstelling vormt een aantrekkelijk uitgangspunt voor een overheidsbeleid dat ruimte wil scheppen voor reguleringsactiviteiten van het veld. Van open normen wordt verwacht dat zij de neiging tot steeds verdere verfijning van de overheidsregelgeving en een sterke regulering van het uitvoeringsproces dempen. Anders dan bij gesloten normen wordt ervan uitgegaan dat zij tot minder juridisering en bureaucratisering leiden. Verwacht wordt ook dat de normen die in het kader van zelfregulering worden gecreëerd beter aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van het veld dan normen die de overheid heeft vastgesteld. Bij een open normstelling worden de maatschappelijke partijen uitgedaagd om in een proces van zelfregulering hun kennis, creativiteit en middelen aan te wenden voor het bereiken van een overheidsdoelstelling (vergelijk Scheltema, 2003). De veronderstelling is dat open normen tot minder regeldruk zullen leiden.

Regeldruk – nalevingskosten en irritaties

In dit onderzoek worden twee aspecten van de regeldruk belicht. Enerzijds wordt regeldruk opgevat als de kosten die moeten worden gemaakt als gevolg van de verplichting tot naleving van een open norm.⁷ De nalevingskosten worden getypeerd als de *materiële regeldruk*. De naleving van een open norm kan ook *immateriële regeldruk* veroorzaken. Daaronder wordt de last of irritatie verstaan die normadressaten in het nalevingsproces

5) Onder normadressaat wordt degene verstaan tot wie een wettelijk voorschrift zich richt (zie Ministerie van Justitie 2005, noot 3).

6) Zie paragraaf 2.1.

7) In het vervolg van dit rapport gebruiken we voor de materiële regeldruk kortheidshalve de term 'nalevingskosten'.

beleven (vergelijk Donker van Heel e.a., 2004: 18-20⁸). Irritaties kunnen weerstand oproepen. De normadressaten zijn niet meer bereid de normen na te leven. In het programma Bruikbare rechtsorde wordt verondersteld dat open normen de nalevingskosten kunnen verminderen. Verondersteld wordt ook dat zij minder irritaties veroorzaken, onder andere omdat de normadressaten, anders dan bij gesloten normen, over de ruimte beschikken om normen te ontwikkelen die goed aansluiten bij de eigen behoeften, belangen en mogelijkheden.

Normadressaten en overige actoren

Centraal in dit onderzoek staan de actoren tot wie zich de open norm richt (de normadressaten). Dit zijn de besturen/directies van organisaties die wettelijk verantwoordelijk zijn gesteld voor de kwaliteit van de gezondheidszorg, het hoger onderwijs of voor de bedrijfsinterne milieuzorg. Onderzocht wordt welke nalevingskosten deze normadressaten (moeten) maken en welke irritaties de in het geding zijnde normen oproepen. Bij de naleving van de open norm zijn diverse andere actoren betrokken. In dit onderzoek wordt ingegaan op de activiteiten van de brancheorganisaties en, voor zover mogelijk, op de activiteiten van de 'werkvloer', de toezichthouders, certificatie- en accreditatie-instellingen.

1.3 Doel, centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is de verkenning van de condities waaronder open normen een effect hebben op de regeldruk. Deze doelstelling ligt in het verlengde van het streven van het Ministerie van Justitie om kennis te vergaren over het verband tussen open normen en regeldruk. In dat verband heeft het Ministerie in november 2004 de opdracht voor deze studie aan de Universiteit Twente verleend.

Het onderzoek is verkennend van aard. Het heeft een inventariserend, onderbouwend en problematiserend karakter. Geïnteriseerd worden omstandigheden die van invloed zijn op de nalevingskosten van open normen en de last of irritatie die de normadressaten beleven.⁹ Onderzocht wordt welke omstandigheden tot een afname of toename van de regeldruk kunnen leiden. Tevens wordt getracht een eerste indruk te krijgen van eventuele

8) Deze omschrijving van regeldruk is geïnspireerd door een onderzoek van ECORYS-NEI naar regeldruk in enkele OCW-sectoren. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen potentiële, feitelijke en gepercipieerde regeldruk. Voor de onderhavige studie zijn de feitelijke en de gepercipieerde regeldruk relevant. Feitelijke regeldruk wordt in het OCW-onderzoek omschreven als de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiende uit wet- en regelgeving van de overheid. De gepercipieerde regeldruk verwijst naar de druk of irritatie die een organisatie ervaart als gevolg van een wet of regeling, ongeacht de vraag of deze werkelijk bestaat. In dit onderzoek richten wij ons uitsluitend op de irritaties die ontstaan naar aanleiding van een bestaande regel of norm. In het verlengde hiervan kiezen wij ervoor niet van feitelijke en gepercipieerde regeldruk te spreken, maar van materiële en immateriële kosten die met de naleving van regelgeving gepaard gaan.

9) Onder omstandigheden verstaan wij de condities waaronder oorzakelijke factoren – in dit geval open normen – een effect (kunnen) sorteren (vergelijk Rubington en Weinberg, 2003:9).

overige condities en van de invloed van overige effecten van het gebruik van open normen.

Tegen deze achtergrond wordt de centrale vraagstelling als volgt geformuleerd:

Onder welke condities sorteren open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg welke effecten op de materiële en de immateriële regeldruk?

Tijdens het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Welke ruimte bieden de open normen voor zelfregulering en wie benutten deze ruimte in het proces van zelfregulering?
2. Welke materiële en immateriële regeldruk gaat met het gebruik van open normen gepaard?
3. Welke baten staan tegenover de kosten en de irritaties?
4. Onder welke condities kunnen open normen bijdragen aan een toename of afname van de regeldruk?
5. Welke overige effecten van de open normen kunnen worden vastgesteld?

De beantwoording van deze vragen is primair gebaseerd op een vergelijking tussen de situatie van een open normstelling en een situatie zonder normstelling. Op enkele uitzonderingen na leent de empirie zich niet voor een systematische vergelijking tussen een open en gesloten normstelling. In de case kwaliteitszorg hoger onderwijs en bij de inventarisatie van nalevingskosten kan informatie worden verkregen over gesloten normen. Zij biedt uitgangspunten voor aanbevelingen over vervolgonderzoek. De centrale vraagstelling en onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van literatuuronderzoek en interviews.¹⁰ De opzet van het onderzoek en de bevindingen zijn in diverse expertmeetings besproken.¹¹

1.4 Centrale uitgangspunten van het onderzoek

In dit rapport worden de volgende uitgangspunten gehanteerd om de effecten van omstandigheden op de materiële en de immateriële regeldruk te analyseren.

Feitelijke ruimte voor zelfregulering en de benutting van deze ruimte in de praktijk

Om inzicht te krijgen in de condities die de effecten van een open norm op de regeldruk bepalen is het nodig stil te staan bij de wettelijke inbedding van open normen. Dit houdt in dat inzicht moet worden geboden in de relaties tussen de open norm en andere wettelijke voorschriften die de zelfregulering nader structureren en conditioneren. Indien andere

10) Zie de lijst van geïnterviewde organisaties in bijlage 1.

11) Zie de lijst van geraadpleegde experts in bijlage 5.

wettelijke voorschriften de door de open norm toegekende ruimte in sterke mate beperken zijn de feitelijke mogelijkheden voor zelfreguleringsactiviteiten immers gering. Bij de verkenning van de relatie tussen zelfreguleringsruimte en regeldruk wordt een uitgegaan van een multi-actor en een multi-level perspectief.

Methodiek voor het inventariseren van de materiële regeldruk.

Het ontbreekt tot dusver aan een geschikte meetmethode voor de nalevingskosten. Eerdere pogingen om te komen tot een generiek toepasbare methodiek zijn telkens gestrand, omdat het moeilijk is de nalevingskosten te onderscheiden van de ‘normale’ kosten in de bedrijfsvoering. Met het oog hierop heeft de Stichting Economisch Instituut voor de Middenstand (EIM) recentelijk het voorstel gedaan om de nalevingskosten van nieuwe en gewijzigde regelgeving te kwantificeren door het verschil tussen de door de overheid opgelegde norm en de in het bedrijfsleven gangbare praktijk als maatstaf voor de meerkosten te nemen.¹² Omdat bij open normen zich vergelijkbare methodologische problemen voordoen, wordt in dit onderzoek een soortgelijke benadering gekozen.¹³ In het empirisch onderzoek inventariseren wij welke kosten de onderzochte bedrijven en instellingen zelf percipiëren. De veranderingen van kosten worden in kaart gebracht die volgens de geïnterviewden zouden ontstaan, enerzijds in een situatie waarin overheidsregulering geheel ontbreekt en anderzijds als de overheid zou kiezen voor gedetailleerde normen. Bij de inventarisatie van de materiële regeldruk wordt gebruik gemaakt van een systematiek van kostensoorten, die is ontleend aan de fasen van het reguleringsproces.

Verkenning van de compenserende invloed van baten van zelfregulering

De naleving van een open norm kan bepaalde baten voor de normadressaat genereren die de kosten en irritaties kunnen compenseren. Deze compensatie ontstaat doordat de organisatie zelfreguleringsactiviteiten verricht die zonder de open norm niet of in mindere mate zouden zijn ondernomen, terwijl de activiteiten de organisatie tot voordeel strekken. Om die reden worden de door de onderzochte instellingen en bedrijven waargenomen baten in kaart gebracht. Op basis van deze inventarisaties wordt verkend welke batenposten de regeldruk mogelijkwerwijs compenseren. Bij de inventarisatie van de baten wordt gebruik gemaakt van een systematiek van batensoorten, die is ontleend aan de reguleringsliteratuur.

Bij het onderzoek naar de effecten van omstandigheden op de regeldruk wordt uitgegaan van bepaalde sets aan factoren.

In de vakliteratuur worden bepaalde condities beschreven die van invloed zijn op de naleving van regelgeving. Internationaal onderzoek heeft uitgewezen dat kenmerken van

12) Het EIM heeft naar aanleiding van de motie-Aproot - waarin de Tweede Kamer uitsprekt voor een meting van de nalevingskosten van wet- en regelgeving - in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onderzoek verricht naar de mogelijkheden om de nalevingskosten voor het bedrijfsleven te meten (Nijsen e.a., 2005).

13) Het EIM-rapport richt zich op de omschrijving van de nalevingskosten voor bedrijven. De voorgestelde werkwijze om de nalevingskosten te meten kan echter zonder problemen ook op maatschappelijke organisaties worden toegepast.

normen, de normadressaat, de sector en kenmerken van externe organisaties invloed uitoefenen op de naleving van regelgeving. Deze kenmerken vormen de basis van het empirisch onderzoek naar de effecten van open normen op de immateriële regeldruk. Verkend wordt in dit onderzoek of deze factoren al dan niet bijdragen aan de toename van deze regeldruk en of er andere dan de in de vakliteratuur genoemde factoren een rol spelen. Verkend worden ook enkele overige effecten van de open normen.

1.5 Opbouw van het rapport

Dit rapport bevat zes hoofdstukken. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden de bovengenoemde onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 6 geeft antwoord op de centrale vraagstelling. In hoofdstuk 2 worden de wettelijke inbedding en de zelfreguleringsactiviteiten van de betrokken actoren in kaart gebracht. Hoofdstuk 3 inventariseert de materiële en de immateriële regeldruk en de baten die de regeldruk kunnen compenseren. In hoofdstuk 4 worden de effecten van de condities op de regeldruk geanalyseerd. Hoofdstuk 5 bevat een verkenning van de overige effecten van open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg. In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

Het rapport bevat diverse bijlagen. In bijlage 1 wordt de selectie van de cases besproken. Deze bijlage bevat ook een overzicht van de geïnterviewde organisaties en de geraadpleegde experts. Bijlage 2 gaat in op de methoden van het onderzoek. Bijlage 3 geeft een overzicht van de systematiek van de kwaliteitszorg. In bijlage 4 worden de drie cases die ten grondslag liggen aan dit rapport in detail beschreven. Bijlage 5 bevat een lijst van de geraadpleegde experts. Bijlage 6 licht de gebruikte afkortingen toe. In figuur 1 is de opbouw van het rapport grafisch weergegeven.

normen lijken niet tot een toename van formele geschillen en meningsverschillen te

l.
normen die daadwerkelijk ruimte scheppen voor zelfregulering worden meer
ruideerd dan gesloten normen. Normadressaten waarderen ook de rechtszekerheid die
zettelijk kader biedt omtrent de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de
cken partijen.

sectoren wordt zeer verschillend gedacht over de bijdrage van het open normenstelsel
het bereiken van de doelstellingen 'verantwoorde zorg', 'waarborgen van
wijskwaliteit' en 'verbeteren van milieukwaliteit'

cases wordt ook gewezen op de volgende effecten van de open normen: de
sering van het normenstelsel, veranderingen in machtsposities en een toenemend
enbesef.

clusies

bevingen van het onderzoek zijn de volgende conclusies afgeleid:

Zelfreguleringsruimte is een essentiële voorwaarde voor weinig immateriële
regeldruk.

zij veel ruimte voor zelfregulering kan de materiële regeldruk toenemen.

Door de vervlechting van de primaire processen en de processen van kwaliteitszorg is
le kwantificatie van de aan de open norm verbonden nalevingskosten gecompliceerd.
Zelfreguleringsactiviteiten hebben meerwaarde voor de normadressaten.

zij als nuttig en bruikbaar ervaren normen ontstaat minder regeldruk.

zij voldoende kennis van de normen en voldoende beschikbare middelen ontstaat
minder regeldruk. Ook de organisatiecultuur en de opstelling tegenover regels is van
relang.

Onder bepaalde omstandigheden ontstaat in homogene sectoren minder regeldruk
lan in heterogene sectoren.

zij een stringente reguleringsstijl van brancheorganisaties neemt de regeldruk toe.

zij bepaalde stijlen van toezicht, handhaving en beoordeling neemt de regeldruk toe.
/an invloed op de regeldruk zijn ook kenmerken van professionals en veranderingen
n de omgeving.

Open normen worden in het veld gewaardeerd en leiden in de regel niet tot een
oename van formele geschillen en meningsverschillen.

Hoofdstuk 2 - Open normen: wettelijke inbedding en invulling in de praktijk

2.1 Open normen en reguleringsautonomie: bedoelde en feitelijke ruimte voor zelfregulering

In het programma Bruikbare rechtsorde wordt de open norm voorgesteld als een concept dat ruimte schept voor zelfregulering. Of er daadwerkelijk de beoogde ruimte ontstaat is echter sterk afhankelijk van de wettelijke inbedding van de open norm. Het is daarom noodzakelijk in het onderzoek ook de overige wettelijke normen te betrekken die de door de open norm gecreëerde reguleringsruimte nader structureren en conditioneren (bijvoorbeeld wettelijke voorschriften met betrekking tot toezicht en handhaving). In deze paragraaf inventariseren we de open normen die betrekking hebben op de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg en het hoger onderwijs en op de bedrijfsinterne milieuzorg. Op basis hiervan wordt inzicht verkregen in de feitelijke ruimte voor zelfregulering.

Relevante open normen

In de case gezondheidszorg is de voor de kwaliteitszorg relevante open norm vastgelegd in artikel 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen (KWZ). Dit voorschrift verplicht de zorgaanbieder tot het bieden van verantwoorde zorg. Ten aanzien van het doel 'verantwoorde zorg bieden' geeft het wetsvoorschrift aan dat daaronder wordt verstaan 'zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de patiënt.' Artikel 4 KWZ verplicht de zorgaanbieder een kwaliteitssysteem in stand te houden voor de interne beoordeling en verbetering van de kwaliteit van zorg.

In de case kwaliteitszorg hoger onderwijs is de relevante open norm vastgelegd in artikel 1.18, derde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Dit voorschrift bepaalt dat het bestuur van de instellingen hoger onderwijs er voor zorg draagt dat wordt voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de opleidingen. Ten aanzien van het doel 'een hoge kwaliteit van het onderwijs waarborgen' bevat hoofdstuk 5A van de WHW nadere bepalingen.

In de case bedrijfinterne milieuzorg vloeit de zorgplicht van bedrijven om het milieu te beschermen voort uit diverse voorschriften van de Wet milieubeheer (de algemene zorgplicht in artikel 1.1a en bijzondere zorgplichten ten aanzien van afval, bodembescherming etc.). Een expliciete wettelijke verplichting ten aanzien van het in stand houden van een milieuzorgsysteem is niet in de milieuwetgeving opgenomen. Voorschriften over de plichten van bedrijven op het gebied van de milieuzorg vloeien voort uit convenanten en het doelgroepenbeleid van de overheid.¹⁴ Het doel 'bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu' is niet nader omschreven in de Wet. Verwezen wordt naar doelvoorschriften in vergunningen en nadere regels.

14) Daarbij gaat het om onderhandelingsprocessen tussen overheden en industriële sectoren over de uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan.

De kern van de open normen die centraal staan in de drie bestudeerde cases bestaat uit de plicht op verantwoorde wijze de kwaliteit van respectievelijk de gezondheidszorg, het onderwijs en het milieu te borgen.

De cases gezondheidszorg en hoger onderwijs zijn voorbeelden van wettelijk geïnitieerde zelfregulering.¹⁵ De case bedrijfsinterne milieuzorg is een voorbeeld van door overheidsmaatregelen 'uitgelokte' zelfregulering.

Wettelijke structurering van de reguleringsautonomie

De reguleringsautonomie die een open norm beoogt te creëren kan feitelijk ingeperkt raken door aanpalende wettelijke voorschriften. De reguleringsruimte die in de kwaliteitszorg gezondheidszorg aan de normadressaat ('de zorgaanbieder') is toegekend, wordt gestructureerd door wettelijke verantwoordingsplicht en de handhavingsbevoegdheden van de Minister. De wettelijke verantwoordingsplicht bestaat uit de verplichting om een openbaar kwaliteitsjaarverslag op te stellen. Zonodig dient de instelling aanvullende informatie aan de Inspectie te verschaffen in het kader van het wettelijk toezicht. De reguleringsautonomie wordt verder gestructureerd door de wettelijke plicht voor zorgaanbieders om de resultaten van het overleg met patiënten/consumenten organisaties en verzekeraars te betrekken bij de inrichting en organisatie van de zorgverlening. De reguleringsruimte wordt op indirecte wijze ook ingeperkt door de nieuwe Zorgverzekeringswet waarvan een prikkel uitgaat voor zorgverzekeraars om gedetailleerde kwaliteitseisen op te nemen in het zorgcontract met de zorgaanbieder.

In het huidige stelsel van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zijn de beoordelingskaders van de kwaliteit van onderwijs - anders dan in de gezondheidszorg en in het oude stelsel - wettelijk vastgelegd. Hoofdstuk 5A. van de WHW bevat een groot aantal voorschriften over de (verplichte) accreditatie van opleidingen (onder andere over het accreditatieorgaan, de beoordelingskader, de onafhankelijke deskundigen). De reguleringsruimte wordt verder ingeperkt door de handhavingsbevoegdheden van de Minister die rechten aan opleidingen kan ontnemen bij slechte kwaliteit. Informatieplichten bestaan ook tegenover de Inspectie.

In de bedrijfsinterne milieuzorg wordt de reguleringsruimte van de bedrijven alléén ingeperkt door de in de Wet milieubeheer vastgelegde bevoegdheden van overheden (gemeenten, provincies) om bij het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen rekening te houden met de milieuzorg. Milieuvergunningen kunnen zeer gedetailleerde kwaliteitsnormen bevatten. Informatieplichten bestaan tegenover het bevoegd gezag in het kader van het toezicht. Een externe toetsing van een systeem van milieuzorg op basis van een certificatieprocedure is (net als het hebben van een milieuzorgsysteem als zodanig) niet wettelijk verplicht. Een gecertificeerd milieuzorgsysteem is echter wel verplicht als een bedrijf wil overgaan van een traditionele milieuvergunning op een vergunning op hoofdzaken. In deze situatie moet het bedrijf ook beschikken over een bedrijfsmilieuplan. De diverse wettelijke verplichtingen zijn handhaafbaar.

15) Andere vormen van zelfregulering dan wettelijk gestructureerde en geconditioneerde zelfregulering zijn de zuivere en de vervangende zelfregulering (zie Van Driel, 1989; Geelhoed, 1993; Eijlander, 1993; Baarsma, 2003).

De reguleringsruimte die de open normen aan de normadressaten toekennen wordt het meest vergaand gestructureerd en geconditioneerd in het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en het minst in de zorg. In de milieuzorg hangt de omvang van de zelfreguleringsruimte af van de aard van de vergunning waarover het bedrijf beschikt. In de cases gezondheidszorg en hoger onderwijs (oude stelsel) betreffen de wettelijke condities alléén overheidstoezicht en handhaving. In het nieuwe stelsel van de kwaliteitszorg hoger onderwijs is daarnaast ook de normontwikkeling van de instellingen nader wettelijk gestructureerd en geconditioneerd.

2.2 Integrale benadering van zelfregulering

Om te kunnen bepalen welke kosten gepaard gaan met de naleving van een open norm is inzicht nodig in het geheel van activiteiten die in het proces van zelfregulering worden ondernomen. In deze paragraaf geven wij een beschrijving van het zelfreguleringproces in de drie cases dat op gang is gebracht door eerder besproken open normen. In de literatuur is het gebruikelijk om zelfregulering voor te stellen als een keten van reguleringsactiviteiten, waarbij de normadressaat in een of meer fasen activiteiten verricht. Het (impliciete) vertrekpunt is vaak de relatie tussen de normadressaat en de overheid. Als gevolg hiervan blijft vaak de inbreng van actoren in de omgeving van de normadressaat onderbelicht. Om dit te ondervangen introduceren wij het multi-actor perspectief en het multi-level perspectief.¹⁶ Dit impliceert dat wij de zelfreguleringsactiviteiten van de normadressaat en zijn omgeving in kaart brengen en uitgaan van een gelaagde structuur.

De reguleringsketen

De ruimte die open normen aan individuen en organisaties laten om zelf verantwoordelijkheid in het publieke domein te dragen is niet vrijblijvend; open normen prikkelen tot zelfregulering. Zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van de regels, al dan niet binnen een wettelijk kader (vergelijk Baarsma, 2003:10). Het proces van zelfregulering verschilt hierin niet van de elementen van de 'gewone' reguleringsketen, waarin de overheid zorg draagt voor de normstelling, de uitvoering en de handhaving middels toezicht en dwang (vergelijk Donner, 1993:161; Eijlander en Van Gestel, 2001; In 't Veld, 1993:56; Havinga, 2003; Van Heffen-Oude Vrielink & Dorbeck-Jung, 2003). Bij de wettelijk vastgelegde open normen wordt van normadressaten verwacht dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor het ontwikkelen en de implementatie van 'eigen' sets van normen (inclusief de handhaving ervan). In deze studie wordt de implementatie van normen ruim opgevat. In de implementatiefase worden de ontwikkelde normen ingevoerd en toegepast.¹⁷

Om te zien of de normen (correct) worden nageleefd wordt toezicht gehouden en zonnodig handhavend opgetreden. Zowel in de normstellende fase als bij de implementatie kan een

16) Beide perspectieven zijn ontleend aan de governance-literatuur (voor een overzicht, zie Treib, Bähr & Falkner, 2005).

17) De invoering betreft activiteiten die gericht zijn op het gereed maken van de toepassing van de ontwikkelde zelfreguleringsnormen.

mix van instrumenten zoals certificatie, visitatie, convenanten en normalisatie¹⁸ worden ingezet.

Multi-actor zelfregulering

In het zelfreguleringsproces dat op gang komt naar aanleiding van de open norm zijn niet alleen de normadressaten, maar ook actoren uit hun omgeving betrokken. De omgeving wordt daarbij gevormd door zowel overheidsinstanties als partijen uit het veld. Zij bepalen tezamen welke ruimte de normadressaat krijgt of houdt om een open norm naar eigen inzicht in te richten (vergelijk Kagan, 1989). Bij een integrale benadering van reguleringsprocessen is daarom inzicht nodig in de rol van organisaties in de omgeving van de normadressaat, zoals koepelorganisaties en brancheorganisaties, certificatie- en accreditatieorganisaties, toezichthouders en handhavende organisaties (vergelijk Van der Veen, 1997).

Multi-level zelfregulering

Een integrale benadering van zelfregulering vraagt niet alleen aandacht voor de constellatie van betrokken actoren, maar ook voor de wijze waarop zij zich tot elkaar verhouden. Hier is het multi-level perspectief een bruikbaar concept. Het werpt licht op de verschillende 'lagen' waar normen worden ontwikkeld, uitgevoerd en gehandhaafd. Met het oog op de doelstelling van deze studie – het inventariseren van de materiële en immateriële kosten voor de normadressaat – concentreren wij ons uitsluitend op één aspect: de gelaagdheid binnen de organisatie die verantwoordelijk is gesteld voor de kwaliteit van de gezondheidszorg, het hoger onderwijs of het milieu. In het kader van de naleving van een open norm kunnen binnen de organisaties zowel op het niveau van het management en bestuur activiteiten worden ontplooid als op het niveau van 'de werkvloer'.

Aard zelfreguleringsactiviteiten: variëteit in de fasen van het zelfreguleringsproces

Met het oog op de inventarisatie van de materiële en immateriële kosten wordt hierna een overzicht gegeven van zelfreguleringsactiviteiten die zijn ondernomen naar aanleiding van de open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg. De activiteiten worden gerelateerd aan de fasen van het zelfreguleringsproces.

NORMONTWIKKELING

Uit het empirische deel van deze studie blijkt dat de onderzochte brancheorganisaties een belangrijke rol spelen in de normstellende fase. De meeste brancheorganisaties zijn betrokken bij de ontwikkeling en actualisering van kwaliteitsnormen en certificatieschema's. Tevens onderhouden zij namens hun achterban contact met de overheid, toezichthoudende organen en andere betrokkenen in het veld, zoals certificerende instellingen en lobbygroepen. Zo hebben de brancheorganisaties in de case bedrijfsinterne milieuzorg een rol gespeeld bij het sluiten van een milieuovereenkomst met de centrale overheid en de ontwikkeling van een vergunning op hoofdzaken. Naast

18) Voor een overzicht van zelfreguleringsinstrumenten zie Baarsma e.a., 2003.

brancheorganisaties ontwikkelen ook kwaliteitsbureaus, organisatie-advies-bureaus en certificatie-organisaties normen voor de kwaliteitszorgsystemen en de beoordeling van de kwaliteitszorg van de normadressaten. Zij doen dit op verzoek van de brancheorganisaties of in opdracht van individuele instellingen.

Instellingen en bedrijven zetten de extern ontwikkelde kwaliteitsnormen om in interne normen, die zij vastleggen in protocollen, procedures, plannen en handboeken. Zij ontwikkelen op deze wijze een eigen methodiek en systematiek van kwaliteitszorg. In enkele gevallen ontwikkelen zij ook aanvullende kwaliteitsnormen. De normontwikkeling vindt op centraal en decentraal niveau plaats. Op het centrale niveau ontwikkelt bijvoorbeeld een door de leiding ingestelde werkgroep of commissie een model of kader voor een intern kwaliteitszorgsysteem. Op het decentrale niveau formuleert de 'werkvloer' kwaliteitsnormen (bijvoorbeeld de professionals in de gezondheidscentra). In de case hoger onderwijs zijn de faculteiten bij de specificatie van kwaliteitseisen betrokken.

INVOERING

De brancheorganisaties faciliteren de invoering van de kwaliteitsnormen. In deze fase fungeren zij als verspreider van informatie, als platform en als 'helpdesk'. Zij verstrekken informatie aan de aangesloten instellingen en bedrijven, organiseren werkconferenties en cursussen om de leden in onderling contact te brengen en bieden ondersteuning aan bij de voorlichting over en de selectie van de ontwikkelde normen.

In het kader van de invoering organiseren instellingen en bedrijven informatiebijeenkomsten. Zij geven instructies en maken werkafspraken. In de cases gezondheidszorg en milieu worden deze activiteiten in de meeste gevallen door actoren van het centrale niveau geïnitieerd. In het hoger onderwijs worden deze activiteiten door de faculteiten ontplooid.

TOEPASSING

In de drie cases is de toepassing van de ontwikkelde kwaliteitsnormen op de werkvloer vervlochten met primaire processen. De kwaliteitsnormen worden al dan niet nageleefd bij een medische verrichting, een handeling van thuiszorg, het geven van onderwijs en productieactiviteiten in de grafische en de metaalindustrie. De activiteiten die de instellingen en bedrijven ondernemen in het kader van de toepassing van de kwaliteitsnormen lopen zeer uiteen.

TOEZICHT

In de cases gezondheidszorg en milieu begeleiden brancheorganisaties het certificatieproces. In het oude stelsel kwaliteitszorg hoger onderwijs hadden de brancheorganisaties een centrale rol bij de voorbereiding van de visitatie. In het nieuwe stelsel is deze rol overgenomen door de kwaliteitsbureaus en de instellingen (interne kwaliteitszorg).

In deze fase vinden in de instellingen en bedrijven zelfevaluaties plaats, zoals interne audits. De normadressaten onderzoeken de tevredenheid van klanten en registreren klachten. De interne audits worden door professionals, medewerkers en faculteiten (hoger

onderwijs) uitgevoerd. In de case milieu gebruiken bedrijven de interne audits ook om te signaleren of de medewerkers de kwaliteitsnormen al dan niet naleven.

HANDHAVING

Zelfhandhaving vindt plaats door de instellingen en bedrijven. Bij zelfhandhaving gaat het om activiteiten ter verbetering van de naleving van kwaliteitsnormen op de werkvloer. Een zelfreguleringsactiviteit is in deze fase ook het initiatief dat bedrijven of brancheorganisaties in de case milieuzorg nemen om met het bevoegde overheidsorgaan te overleggen over de modaliteiten van handhaving en afspraken daarover te maken. In de thuiszorg en de onderzochte bedrijven worden handhavingsactiviteiten op het centrale niveau ontplooid. Naast de leiding van de organisatie zijn daarbij ook coördinatoren betrokken of een onafhankelijke afdeling kwaliteitszorg. In het hoger onderwijs vindt handhaving plaats op het decentrale niveau (faculteiten). De gezondheidscentra treden niet handhavend op.

In de fasen van normontwikkeling, invoering, toezicht en handhaving worden in de drie cases soortgelijke zelfreguleringsactiviteiten ontplooid. De activiteiten die verband houden met de toepassing van de normen, zijn sterk vervlochten met het primaire proces. Als gevolg van de grote verscheidenheid van de primaire processen zijn ook de activiteiten in de fase van de toepassing van de normen zeer divers.

Hoofdstuk 3 - Materiële regeldruk, immateriële regeldruk en baten

3.1 Materiële regeldruk: inventarisatie van nalevingskosten

Methodiek nalevingskosten

Eerder is de materiële regeldruk omschreven als de kosten die gepaard gaan met de naleving van de open norm. Opvallend is dat in wetenschappelijke literatuur maar zeer beperkt aandacht wordt besteed aan deze kosten. Een uitzondering vormt de reguleringsstheorie, waarin drie soorten kosten van regulering worden onderscheiden: administratieve kosten in ruime zin, inachtnemingskosten en kosten van efficiëntieverlies (excess-burden) (Schram e.a., 1997:164) Voor deze studie zijn de eerste twee kosten relevant. Onder de administratieve kosten in ruime zin worden de kosten van de voorbereiding, uitvoering en handhaving begrepen. De inachtnemingskosten betreffen de personele en materiële kosten die bedrijven of instellingen moeten maken om aan gestelde regels te voldoen. Tezamen vormen zij wat als reguleringskosten wordt aangeduid: de kosten voor de totstandkoming, naleving (inclusief de administratieve lasten) en aanpassing van de regulering (Baarsma e.a., 2004:19).

Om een methodiek te ontwikkelen voor de inventarisatie van de materiële kosten bij een open normstelling, maken wij gebruik van inzichten uit de transactiekostenbenadering. Het begrip 'transactiekosten' verwijst in de economische literatuur naar de kosten die samenhangen met het totstandkomen en effectueren van een economische transactie (Williamson, 1981; Van Kneppers-Heijnert, 1988: 59).¹⁹ In de reguleringsliteratuur waarvan wij gebruik maken wordt de transactiekostenbenadering analoog toegepast op het totstandkomen en effectueren van een normenstelsel (Coglianese & Lazer, 2003:703). Nalevingskosten worden opgevat als de meerkosten voor normadressaten om te voldoen aan de in wet- en regelgeving vastgelegde verplichtingen.²⁰

Om de kosten voor de totstandkoming, naleving en aanpassing van regulering te specificeren, sluiten we aan bij de kostensoorten die Kneppers-Heijnert onderscheidt (1988:59).²¹ In reguleringsprocessen die door open normen op gang worden gebracht kunnen dan de volgende kosten worden onderscheiden:

19) Transactiekosten zijn verbonden aan een overdracht van rechten op bepaalde goederen en diensten. Het zijn kosten die buiten de gewone productiekosten om moeten worden gemaakt om een product te kunnen produceren en verhandelen (Maitland, 1985). Daaronder vallen bijvoorbeeld de kosten van onderzoek, analyse, controle en handhaving.

20) Vergelijk EIM-Rapport 2005 (Nijsen e.a., 2005).

21) In de studie van Kneppers-Heijnert gaat het om de verschillende kosten die gepaard gaan met het totstandkomen en effectueren van een transactie. De kosten worden bepaald door processen rond het opstellen van het contract. Het gaat daarbij om zaken als de kosten van het onderhandelen over een contract, het opstellen en uitvoeren ervan, de controle op de naleving en het zonodig afdwingen van de daarin vastgelegde afspraken, proceskosten als een geschil optreedt en kosten om het contract aan te passen als omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

1. kosten die voorafgaan aan de normstelling, zoals kosten die verband houden met kennisvergarig over de inhoud of doelstellingen van een open norm;
2. kosten die verbonden zijn aan het onderhandelen over de normstelling en/of de instrumentkeuze;
3. kosten die gepaard gaan met het construeren van het zelfregulerings-arrangement /instrument;
4. kosten die gepaard gaan met de voorbereiding van de toepassing van het zelfreguleringsarrangement;
5. kosten die verbonden zijn aan de toepassing van de normen op de werkvloer;
6. kosten van het toezicht op de naleving van de normen;
7. kosten van de handhaving van de eigen sets aan normen;
8. kosten van geschilbeslechting indien onenigheid ontstaat over de normen;
9. kosten om de normen of het instrument aan te passen om de partijen weer op een lijn te krijgen.

In deze studie onderscheiden we voorbereidingskosten, onderhandelingskosten, ontwikkelingskosten, toepassingskosten, toezichtskosten, handhavingskosten en aanpassingskosten.²² Voorbereidingskosten betreffen de kosten die voorafgaan aan de normstelling en de kosten die gepaard gaan met de voorbereiding van de invoering van de gestelde normen. Bij de naleving van de open norm kunnen zich in de fase van normstelling voorbereidingskosten, ontwikkelingskosten en onderhandelingskosten voordoen. Als blijkt dat de ontwikkelde normen specificatie en/of aanvulling behoeven, worden in deze fase ook kosten gemaakt voor het aanpassen van het zelfreguleringsarrangement. In de fase van invoering worden bij het onderhandelen over de instrumentkeuze en bij de voorbereiding van de toepassing ervan kosten gemaakt. Bij de naleving gaat het om kosten die verbonden zijn aan de toepassing van de normen en instrumenten op de werkvloer. De kosten die met toezicht en handhaving gepaard gaan zijn uiteraard verbonden aan de fase waarin wordt toegezien op de naleving en waarin zonodig handhavend wordt opgetreden. In zelfreguleringsprocessen op het gebied van de kwaliteitszorg kunnen in de handhavingfase ook aanpassingskosten gemaakt. Dit is het geval als de kwaliteitsnormen in het kader van verbeterprocessen worden bijgesteld.

De materiële regeldruk van een open norm wordt opgevat als de som van de bovengenoemde kostenposten, voor zover deze kosten niet zouden worden gemaakt als de open norm er niet zou zijn. In deze studie wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen interne en externe kosten. Interne kosten zijn de kosten die aan interne zelfreguleringsactiviteiten van de normadressaten zijn verbonden (zoals de personeelskosten voor de medewerker kwaliteitszorg). Externe kosten ontstaan door de zelfreguleringsactiviteiten die externe organisaties voor de normadessaat uitvoeren (zoals de vergoeding voor een kwaliteitsonderzoek dat is uitgevoerd door een extern kwaliteitsbureau). Zij gaan ten laste van de adessaat van de open norm en zijn gerelateerd aan de open norm.²³

22) De kosten van geschilbeslechting laten wij in deze studie buiten beschouwing

23) Over het onderscheid tussen externe en interne kosten zie Inspectie van het onderwijs, 2005.

Methodologische problemen

De kosten die gepaard gaan met de inachtneming van regels bestaan uit de inzet van personele en materiële middelen, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van een vergunning, het verschaffen van informatie of het aanschaffen van vereiste apparatuur. In het geval van gedetailleerde, gesloten normen is het wellicht mogelijk om ex ante te doordenken welke middelen moeten worden ingezet en wat dit betekent voor de omvang van de kosten. Bij een open normstelling is dit echter ondoenlijk. De ruimte die de open norm laat om zelf te bepalen op welke wijze en met welke middelen wordt voldaan aan de globaal geformuleerde gedrags- of doelvoorschriften maakt het vrijwel onmogelijk om op voorhand de kosten te benoemen.

Bij de kwantificering ex post is een probleem dat de zelfreguleringsactiviteiten die worden ontplooid in het kader van de naleving van de open norm op het gebied van de kwaliteitszorg sterk vervlochten zijn met primaire processen. Bij de interne kwaliteitszorg in de hogescholen en de universiteiten zien we dat bepaalde kosten, bijvoorbeeld voor de meetinstrumenten en de managementcyclus, een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering zijn geworden. Ook bij veel bedrijven en de meeste instellingen in de gezondheidszorg zijn de kosten ingebed in de normale bedrijfsvoering en (mede daarom) niet goed te benoemen. Voor het bedrijfsleven geldt verder dat de milieuzorg in toenemende mate een onderdeel is van de integrale kwaliteitszorg in een bedrijf. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het aanstellen van een KAM-functionaris die zich naast milieu ook bezighoudt met Arbo-zaken en kwaliteit. De vervlechting van de processen van kwaliteitszorg met de primaire processen maakt de kwantificering van de aan de naleving van de open norm gerelateerde meerkosten vanuit methodologisch oogpunt gecompliceerd.

In het empirisch onderzoek is geïnventariseerd welke kosten en baten de bedrijven en instellingen zelf percipiëren. Om de methodologische problemen te ondervangen is in dit onderzoek een strategie gevolgd die raakvlakken heeft met het stappenplan dat het EIM-rapport voorstelt.²⁴ In overleg met de brancheorganisaties van steeds twee sectoren op het terrein van de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg zijn de belangrijkste kenmerken van de betreffende sectoren en de daarin opererende bedrijven en instellingen bepaald. Vervolgens zijn in elke sector vier bedrijven/instellingen geïnterviewd om het beeld te complementeren en de gangbare praktijk op het terrein van de kwaliteitszorg te verkennen. Om zicht te verschaffen op de verschillen tussen de 'gangbare praktijk' en de situatie die door de open norm wordt gecreëerd, is aan de instellingen en bedrijven gevraagd of zij denken dat de kosten van de kwaliteitszorg zouden veranderen als er sprake zou zijn van een situatie waarin overheidsregulering geheel ontbreekt. Om een indicatie te krijgen voor de verschillen tussen open en gesloten normen is ook gevraagd of en in welke richting de kosten van kwaliteitszorg in hun organisatie zouden veranderen als de overheid zou kiezen voor gedetailleerde kwaliteitscriteria.

24) Meer hierover zie bijlage 2.

Hierna beschrijven we de kosten die in de drie cases worden gemaakt in de vijf fasen van het zelfreguleringsproces. Voorzover mogelijk wordt de omvang van de kosten gespecificeerd.

Geïnterpreteerde nalevingskosten in de fasen van het zelfreguleringsproces

NORMONTWIKKELING

In de drie cases worden in deze fase kosten gemaakt die voorafgaan aan de normstelling, zoals kosten die verband houden met de verkenning van het wettelijk normencomplex. Uiteraard worden in deze fase kosten gemaakt voor de ontwikkeling van kwaliteitssystemen, kwaliteitsstandaarden, protocollen en andere zelfreguleringsinstrumenten. Bij deze normontwikkeling doen zich ook onderhandelingskosten voor. Deze kosten betreffen het overleg met de brancheorganisaties of andere instellingen van dezelfde branche. In de case milieuzorg hebben zij ook betrekking op het overleg met het bevoegd gezag over de milieuvergunning. De kosten van de normontwikkeling konden niet worden gekwantificeerd.

INVOERING

In deze fase worden in alle drie cases ontwikkelingskosten en voorbereidingskosten gemaakt. De ontwikkelingskosten betreffen onder andere het maken van een handboek. De voorbereidingskosten hebben betrekking op voorlichting en opleiding van medewerkers, inventarisaties en overleg over ervaringen met de kwaliteitszorg tussen de instellingen of bedrijven. De case kwaliteitszorg gezondheidszorg laat zien dat in deze fase ook onderhandelingskosten kunnen worden gemaakt. Voor de cases hoger onderwijs en bedrijfsinterne milieuzorg kan een indruk worden gegeven van de kosten van de invoering van een kwaliteitssysteem. In het hoger onderwijs liggen de kosten tussen 40.000 en 50.000 Euro. Afhankelijk van de grootte van het bedrijf worden de kosten in de case milieuzorg geschat op tussen 5000 of 700.000 Euro.

NALEVING

In de drie cases worden in deze fase toepassingkosten gemaakt in verband met het instandhouden van een kwaliteitssysteem, het uitvoeren van kwaliteitsprojecten en het gebruik van meetinstrumenten. Alléén in de case bedrijfsinterne milieuzorg konden de toepassingskosten worden gekwantificeerd. Afhankelijk van de grootte van het bedrijf liggen de kosten tussen 1500 en 300.000 Euro. In de andere cases wordt op gewezen dat de naleving van het normencomplex samenvalt met primaire processen. Daarom zijn de toepassingskosten zeer moeilijk te scheiden van de kosten voor de verlening van zorg of onderwijs.

TOEZICHT

Uiteraard worden in de fase van toezicht bepaalde kosten gemaakt die zijn verbonden aan interne of externe audits, certificatie- en accreditatieprocedures. In de case kwaliteitszorg gezondheidszorg liggen de kosten voor een eerste uitgebreide certificatie-audit tussen 650

en 850 Euro per mandag. In de case kwaliteitszorg hoger onderwijs bedragen de kosten van de zelfevaluatie tussen 60.000 en 70.000 Euro per opleiding en de kosten van de uitvoering van de visitatie tussen 25.000 en 35.000 per opleiding. De kosten voor de accreditatie bedragen 500 Euro per opleiding. In de case milieuzorg bedragen de kosten voor de externe audit tenminste 1700 Euro.

HANDHAVING

In deze fase worden in de drie cases kosten voor zelfhandhaving gemaakt, alsmede kosten voor de aanpassing van normen. De handhavingskosten betreffen de maatregelen die worden genomen om de naleving van het zelfreguleringsarrangement af te dwingen. Naar aanleiding van de bevindingen van intern of extern toezicht worden in deze fase ook kosten gemaakt voor de ontwikkeling van verbetertrajecten die tot een bijstelling en aanpassing van de zelfreguleringsinstrumenten leiden. De case bedrijfsinterne milieuzorg wijst erop dat met handhaving ook onderhandelingskosten gespaard kunnen gaan. Dit is het geval als tijdens de handhaving ook onderhandeld wordt met de handhavende organisatie over de normstelling en instrumentenkeuze. In de drie cases konden de respondenten de omvang van de kosten niet specificeren.

In de drie cases konden de kosten in zeer beperkte mate worden gekwantificeerd, mede doordat zij sterk verweven zijn met de kosten van de 'gewone' bedrijfsvoering. In de drie cases worden soortgelijke kosten gemaakt. De naar analogie van de transactiekostenbenadering gekozen systematiek van kostensoorten levert een bruikbare methodiek om de reguleringskosten te specificeren en in te delen naar de fase van het reguleringsproces waarin zij zich voordoen. Anders dan in de reguleringsliteratuur wordt signaleerd, wijst het empirisch onderzoek uit dat bij de normontwikkeling, de invoering en de handhaving ook onderhandelingskosten een rol kunnen spelen.

3.2 Immateriële regeldruk: irritaties

Methodiek

In de introductie is de immateriële regeldruk omschreven als de druk of irritatie die wordt veroorzaakt door een gedragsvoorschrift. Regeldruk is in deze optiek de last die individuen en organisaties ondervinden van de verplichting om voorschriften te kennen en na te leven (vergelijk Timmer, 2005). Irritatie over de verplichting tot het naleven van een voorschrift treedt op als er de grens van de 'normale toestand' wordt overschreden. (Donker van Heel e.a., 2004:19). Hierna wordt de immateriële regeldruk voor elk van de sectoren en sectoroverstijgend geïnventariseerd.

GEZONDHEIDSZORG

Bij de irritaties over kwaliteitsnormen en -eisen doen zich twee verschillen voor tussen de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra. In de eerste plaats wordt in de thuiszorginstellingen veel druk van kwaliteitsnormen ervaren, terwijl drie van de vier onderzochte gezondheidscentra de normen eerder als een handreiking voor de inrichting van de kwaliteitszorg zien. De irritaties in de thuiszorginstellingen hebben betrekking op de inperking van de ruimte voor zelfregulering door externe partijen, de diversiteit van de zelfreguleringsnormen, registraties en verantwoordingsprocedures en het gevoel dubbel werk te verrichten.

HOGER ONDERWIJS

De inhoud van de irritaties over het nieuwe stelsel komen in beide sectoren van het hoger onderwijs sterk overeen. Het gaat bijvoorbeeld om irritaties over de verdringing van de verbeterfunctie van de kwaliteitszorg door de verantwoordingsfunctie, het feit dat het accreditatiekader van de accreditatieorganisatie (NVAO) wordt ervaren als een van boven af opgelegd kader, de mate van detaillering van de normstelling die onvoldoende recht doet aan de specifieke situatie van de onderwijsinstellingen en de grote hoeveelheid bureaucratie. Het laatste betreft de plicht om veel gegevens te documenteren waardoor hoge administratieve lasten ontstaan. De intensiteit van de irritaties is echter bij de universiteiten veel groter dan bij de hogescholen. De hogescholen lijken zich (ondanks de irritaties) te hebben verzoend met het nieuwe stelsel, terwijl de universiteiten dat niet of in ieder geval nog niet hebben gedaan.

MILIEU

Bij de bedrijven in beide branches bestaan weinig tot geen irritaties over het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg als zodanig. Voorzover er irritaties bestonden lagen deze vooral in de fase van de invoering van het milieuzorgsysteem. Ergernis betreft vooral het optreden van de gemeente in haar rol als verlener en handhaver van de milieuvergunning. Die irritaties zijn over het algemeen duidelijk minder bij bedrijven die beschikken over een milieuvergunning op hoofdzaken. Verder is er ook een duidelijk verschil tussen de grafische bedrijven en de metaalbedrijven. Bij de metaalbedrijven zijn de irritaties overigens veel groter dan bij de grafische bedrijven. De irritaties hebben voor een groot deel betrekking op de regeldruk die de bedrijven ervaren over de aanvullende eisen die de gemeenten stellen. De gemeente formuleert soms te veel eisen die geen zichtbare voordelen opleveren en houdt daarbij onvoldoende rekening met de milieuactiviteiten die bedrijven reeds op basis van het zorgsysteem verrichten. Veel eisen leveren veel administratieve lasten op. Als zeer frustrerend wordt ervaren dat de gemeente vervolgens met de door de bedrijven verstrekte informatie 'niets doet'.

Binnen de cases zijn duidelijke verschillen tussen de irritaties, zowel tussen de twee onderzochte sectoren, als ook tussen instellingen en bedrijven binnen eenzelfde sector. De thuiszorginstellingen ervaren veel meer regeldruk dan de gezondheidscentra, de universiteiten veel meer dan de hogescholen en bedrijven in de metaalindustrie veel meer dan de bedrijven in de grafische industrie.

Inventarisatie van sectoroverstijgende irritaties

Het empirisch onderzoek wijst op de volgende sectoroverstijgende irritaties.

1. Irritaties over activiteiten van externe organisaties

Als irritant wordt ervaren:

- dat er een 'dubbele' belasting is voor de bedrijven en instellingen door de wijze waarop de inspectie inhoud geeft aan haar toezichthoudende rol;
- dat het verplichte jaarverslag niet inhoudelijk wordt beoordeeld door de bevoegde organisatie;
- een zeer belerende houding van de inspecteurs, auditoren en assessoren.

2. Irritaties over de aard en inhoud van kwaliteitsnormen

Als irritant worden ervaren:

- zeer gedetailleerde kwaliteiteisen;
- aanpalende eisen (bijvoorbeeld van verzekeraars en de arbo-inspectie);
- dat kwaliteitsnormen de noodzaak creëren om in verschillende fora verantwoording af te leggen over dezelfde zaken.

3. Irritaties over spanningen tussen het normenstelsel en bedrijfsbelangen/doelen

Als irritant wordt ervaren:

- kwaliteitseisen die een inbreuk op de eigen visie vormen;
- kwaliteitsnormen die de primaire bedrijfsprocessen verstoren;
- dat de instelling/het bedrijf tijd en geld in de zelfregulering moet investeren (bijvoorbeeld in certificering), zonder dat er aantoonbare voordelen tegenover staan;
- dat het normenstelsel hoge administratieve lasten veroorzaakt;
- dat de niet-naleving van het normenstelsel financiële consequenties heeft (bijvoorbeeld de onvoorwaardelijke accreditatie in het hoger onderwijs of sancties van zorgverzekeraars).

Sectoroverstijgende gemeenschappelijke irritaties worden in de drie cases ervaren over de activiteiten en opstelling van externe organisaties, de aard en inhoud van kwaliteitsnormen en de spanningen tussen het normenstelsel en eigen belangen/doelen van de normadressaat.

3.3 Individuele baten van zelfregulering: compensatie van regeldruk

Methodiek

De naleving van regelgeving gaat gepaard met kosten voor en vaak ook irritaties bij de normadressaten. Het naleven van een open norm kan echter ook bepaalde baten voor de normadessaat genereren. In het empirische deel van deze studie is in kaart gebracht welke baten de onderzochte instellingen en bedrijven waarnemen. Op basis van de inventarisatie zijn batenposten aan te wijzen die de regeldruk kunnen compenseren. Deze compensatie ontstaat doordat de organisatie activiteiten verricht, die zonder de open norm niet of in mindere mate zouden zijn ondernomen, terwijl de activiteiten de organisatie tot voordeel strekken.

Uit de aard van deze studie zijn wij geïnteresseerd in de baten die ontstaan door het gebruik van open normen. Deze baten worden gerealiseerd in het proces van zelfregulering, waartoe de open norm een prikkel geeft. Voor mogelijke batenposten wordt gebruik gemaakt van een SEO-studie (Baarsma e.a. 2004:16, 23)²⁵, aangescherpt en aangevuld met enkele noties uit reguleringliteratuur (Coglianese & Lazer 2003; Havinga 2003²⁶). Aldus worden de volgende potentiële individuele batenposten van zelfregulering onderscheiden:

- a. De regels sluiten beter aan op het handelingsperspectief van de sector. Middels eigen maatregelen kan beter rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden van instellingen of bedrijven;
- b. De open norm creëert transparantie en vergroot het inzicht in organisatieprocessen (waarmee een basis wordt gevormd voor maatregelen ter verbetering van deze processen);
- c. De mogelijkheid om innoverend te zijn, doordat aanwezige kennis creatief kan worden ingezet;
- d. Minder administratieve lasten doordat toezichthouders zich kunnen beperken tot het toezicht op toezicht;
- e. Een verbetering van het imago en een toename van het vertrouwen van klanten en financiers;
- f. Het voorkomen van overheidsregulering;
- g. Het verwerven van extra middelen uit overheidssubsidies;
- h. De toename van de legitimiteit van het handelen van de normadessaat.

Op basis van deze systematiek zijn in de deze studie de baten geïnventariseerd die de normadressaten ervaren. Hierna geven we per case een overzicht van de overeenkomsten en verschillen van deze baten in de onderzochte sectoren. Aansluitend worden de baten nader gespecificeerd.

25) In de SEO-studie worden nog enkele andere batenposten genoemd, maar deze laten wij buiten beschouwing omdat ze geen individuele baten voor normadressaten genereren (zie Baarsma e.a., 2004).

26) Het artikel van Havinga bevat een overzicht van condities die in de reguleringliteratuur worden gepresenteerd als relevante omstandigheden voor een effectieve bescherming van publieke belangen middels private regulering.

GEZONDHEIDSZORG

De gepercipieerde baten van zelfregulering vertonen grote overeenkomsten in de thuiszorgsector en de eerstelijnszorg (gezondheidscentra). De geïnterviewden zijn vrijwel unaniem van mening dat de zelfregulering tot gevolg heeft dat de kwaliteitsnormen beter aansluiten bij de specifieke omstandigheden van de thuiszorginstellingen en gezondheidscentra en dat zij een grotere legitimiteit hebben. Zij zien verder een positieve invloed op zorgvernieuwing en in mindere mate ook op het imago en het vertrouwen van de financier. De geïnterviewden beschouwen zelfregulering niet als een middel waarmee extra subsidies kunnen worden verworven. Ook over de vraag of de administratieve lasten bij zelfregulering afnemen is men het eens: in de contacten met externe organisaties nemen de administratieve lasten volgens de respondenten af, maar binnen de organisatie leidt zelfregulering juist tot meer registraties en het op schrift stellen van afspraken en procedures. Over de vraag of zelfregulering tot meer transparantie en inzicht in organisatieprocessen leidt, lopen de meningen uiteen. In de thuiszorginstellingen ziet men dit effect niet, bij de gezondheidscentra leidt de zelfregulering wel tot meer transparantie en inzicht in de organisatieprocessen.

HOGER ONDERWIJS

De grotere intensiteit van de immateriële regeldruk bij de universiteiten komt nog sterker naar voren bij de baten die men ervaart van het nieuwe stelsel. De hogescholen ervaren in meerderheid verschillende baten van zelfregulering. Bij de universiteiten daarentegen zien twee onderwijsinstellingen in het geheel geen baten van het nieuwe stelsel, omdat ze het nieuwe stelsel niet ervaren als een vorm van zelfregulering. In het oude stelsel percipieerden zij daarentegen wel baten. De twee andere universiteiten zien op drie punten allebei wel baten. Alle universiteiten en hogescholen zijn het er over eens dat het nieuwe kwaliteitsstelsel niet tot een vermindering van de administratieve lasten leidt. De meeste universiteiten en hogescholen ervaren ook niet dat het nieuwe stelsel innovaties stimuleert en meer overheidssubsidies biedt. De grootste verschillen zijn te zien bij de vermindering van overheidsregulering, de grotere legitimiteit en betere naleving van de kwaliteitsnormen, die de hogescholen over het algemeen wel en de universiteiten niet ervaren.

MILIEU

Bij de baten bestaan geen duidelijke verschillen tussen de baten die de grafische bedrijven en de metaalbedrijven ervaren. De meerderheid van zowel de grafische bedrijven als de metaalbedrijven zien drie baten van zelfregulering. Deze zijn: een betere aansluiting bij de doelen en belangen van het bedrijf, meer transparantie en een grotere legitimiteit. De meerderheid van de metaalbedrijven ervaart daarnaast ook als baten dat innovaties worden bevorderd en meer mogelijkheden voor verbetering van het imago. Op het laatste punt is ook het grootste verschil met de grafische industrie: slechts één grafisch bedrijf ziet in

zelfregulering een mogelijkheid voor het creëren van een beter imago. Opmerkelijk is dat twee grafische bedrijven en twee metaalbedrijven een vermindering van administratieve lasten zien. Dit betreft bedrijven die ervaring hebben met een vergunning op hoofdzaken.

Anders dan in de cases gezondheidszorg en milieu bestaan in de case hoger onderwijs duidelijke verschillen tussen de in de sectoren waargenomen baten.

Potentieel compenserende baten van zelfregulering

Om uitspraken te kunnen doen over de vraag welke baten de regeldruk kunnen compenseren, is gekeken welke baten door het merendeel van de respondenten wordt gezien als een belangrijk voordeel van zelfregulering. Een betere aansluiting bij het handelingsperspectief van de sector en eigen organisatie en een grotere transparantie van de organisatie worden het vaakst als voordeel genoemd. Vlak daarop volgen een verbetering van het imago en een toename van de legitimiteit. Het verkrijgen van overheids subsidies worden het minst vaak genoemd. Over het bevorderen van innovaties, het verminderen van administratieve lasten en het verminderen van overheidsregulering bestaat verdeeldheid.

Tussen de verschillende cases zijn enkele opmerkelijke verschillen te constateren. In de gezondheidszorg bestaat bij de helft van de verschillende batenposten unanimiteit over de relevantie ervan voor de instellingen. Zelfregulering is volgens alle geïnterviewden in de onderzochte zorgsectoren van belang voor een goede aansluiting bij de dagelijkse praktijk, verbetert het imago en bevordert innovaties. Daarentegen heeft zelfregulering volgens hen geen enkele waarde voor het verkrijgen van subsidies. In de andere cases is het oordeel over de relevantie van deze en de andere batenposten veel wisselender. Wat verder opvalt, is dat de milieuzorg op één punt unaniem is: zelfregulering heeft meer transparantie als voordeel. In het hoger onderwijs is men eensgezind van oordeel dat zelfregulering geen positief effect heeft op een vermindering van de administratieve lasten. Het is zeer aannemelijk dat dit oordeel te maken heeft met zeer actueel ervaren gevolgen van de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel.

Compensatie van de regeldruk kan worden verwacht van de volgende baten van zelfregulering: de betere aansluiting bij het handelingsperspectief van de sector en eigen organisatie, de grotere transparantie van de organisatie, de verbetering van het imago en de toename van de legitimiteit van het handelen van de organisatie.

Hoofdstuk 4 - Conditie met een effect op de regeldruk

4.1 Methodiek

Een open normstelling schept ruimte voor zelfregulering en beoogt een vermindering van de regeldruk. Naar aanleiding van de gedragsregels die voortvloeien uit de open normen en de overige wettelijke voorschriften worden zelfreguleringsnormen ontwikkeld en geïmplementeerd. Om te bepalen onder welke omstandigheden open normen op het gebied van kwaliteitszorg tot meer of minder regeldruk leiden, wordt op basis van de relevante regulering literatuur een onderscheid gemaakt tussen condities die op de relevante wettelijke normen aangrijpen en condities die betrekking hebben op het proces van zelfregulering.²⁷ In het eerste geval wordt bestudeerd of en hoe kenmerken van het relevante wettelijke stelsel van invloed zijn op de regeldruk die een open norm teweegbrengt. In het tweede geval zijn we geïnteresseerd in kenmerken van de relevante zelfreguleringsnormen, kenmerken van de normadressaten, kenmerken van de sector en kenmerken van andere actoren die een centrale rol spelen in het proces van zelfregulering. Bestudeerd wordt of en in hoeverre deze kenmerken het zelfreguleringsproces beïnvloeden en in welke mate zij de regeldruk beïnvloeden. Gelet op het explorerende karakter van de studie wordt ook onderzocht of er relaties tussen condities bestaan en welke andere dan de hierna te bespreken condities invloed uitoefenen. Eerst gaan we nader in op de effecten van omstandigheden op de immateriële regeldruk. In een tweede stap worden de effecten op de materiële regeldruk besproken.

4.2 Effecten op de immateriële regeldruk

In de regulering literatuur worden bepaalde clusters van kenmerken onderscheiden die de effecten van de regels beïnvloeden. Deze zijn kenmerken van het normenstelsel, de normadressaat, de sector of branche, de brancheorganisatie en de overige betrokken organisaties.

27) Wij hebben hierbij gebruik gemaakt van: Ayres & Braithwaite 1992; Bakker & Van Waarden 1999; Black, 2002; Coglianese & Lazer, 2003; Donker van Heel e.a., 2004; Van Erp & Verbeek, 2004; Gunningham & Grabovsky, 1998; Kagan, Gunningham & Thornton, 2003; Havinga, 2003; Kagan & Skolnick, 1993; Kagan & Scholz, 1984; May, 2005; Mörth, 2004; Senden, 2003; Vogel, 1996; Wiering, 1999. Deze literatuur geeft inzicht in de bereidheid en het vermogen van individuen en organisaties om private regels na te leven en biedt daarmee aanknopingspunten voor het benoemen van omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de omvang van de nalevingskosten en de irritaties over de opgelegde normen. De basis is daarbij in het bijzonder het werk van Coglianese en Lazer, Kagan, en Ayres en Braithwaite. Deze auteurs gaan uit van rationele keuze modellen en een transactiekostenbenadering. Zij besteden ook aandacht aan subjectieve aspecten van rationele keuzes die van bijzonder belang zijn voor dit onderzoek.

4.2.1 Invloed van de kenmerken van het normenstelsel²⁸

Potentiële invloed van de kenmerken van wettelijke normen en zelfreguleringsnormen

In dit eerste cluster van condities gaat de aandacht naar de volgende kenmerken:

- a. de bruikbaarheid van de kwaliteitsnormen (duidelijkheid, eenduidigheid en consistentie, duidelijk nut, hoeveelheid normen);
- b. het aantal aspecten van kwaliteitszorg dat wordt gereguleerd;
- c. de aansluiting van de normen bij doelen en belangen van de organisatie.

Regels die een bepaald gedrag voorschrijven veroorzaken irritaties als de normadressaat ze niet kan of niet wil naleven. Als men wel bereid is tot naleving kunnen onduidelijke, niet eenduidige en weinig consistente normen als een last worden ervaren. Dit geldt ook voor normen waarvan het nut onduidelijk is en als het een grote hoeveelheid normen betreft. Als regels teveel aspecten regelen en/of slecht aansluiten bij doelen en belangen van de organisatie is de kans groot dat de normadressaat niet wil naleven en irritaties ervaart.

In de literatuur wordt vaak verondersteld dat zelfreguleringsnormen duidelijker zijn dan publieke normen en beter aansluiten bij het veld. De achterliggende veronderstelling is dat zelfreguleringsnormen worden geformuleerd in voor de normadressaten herkenbare bewoordingen. Tevens wordt ervan uitgegaan dat zelfreguleringsnormen beter worden gecommuniceerd. Verder wordt aangenomen dat bij het opstellen van zelfreguleringsnormen meer gebruik wordt gemaakt van in het veld beschikbare kennis, waardoor de normen beter aansluiten bij behoeften en belangen van het veld. Indien dit niet het geval is kan worden verwacht dat ook zelfreguleringsnormen een bron van irritaties vormen. Daarom worden in verband met de hierboven genoemde kenmerken zowel de relevante wettelijke normen (open norm en overige wettelijke voorschriften) als ook de zelfreguleringsnormen onder de loep genomen.

De relatie tussen kenmerken van normen en de immateriële regeldruk

GEZONDHEIDSZORG

In de twee bestudeerde zorgsectoren zijn er zowel overeenkomsten als verschillen in de beoordeling van de kwaliteitsnormen. Een eerste overeenkomst tussen de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra is hun oordeel over de Kwaliteitswet zorginstellingen. Zij beschouwen deze wet als een bruikbare wet, die niet teveel aspecten reguleert en door de ruimte voor zelfregulering een goede aansluiting op de eigen missie en visie mogelijk maakt. Er bestaan geen irritaties over de inhoud van de wettelijke normen, de plicht tot het schrijven van een kwaliteitsjaarverslag uitgezonderd. Een tweede overeenkomst betreft het oordeel over de kwaliteitsnormen die zorgverzekeraars in toenemende mate aan de zorginstellingen opleggen. Deze normen worden als duidelijk,

28) Van een invloed wordt uitgegaan indien tenminste een van de vier geïnterviewden in een bepaalde sector een relatie legt tussen de kenmerken en de regeldruk en de uitspraken van deze persoon consistent waren. Op deze wijze is uitgegaan van een objectief minimumcriterium dat past bij de casestudy benadering en het verkennende karakter van het onderzoek. De invloed van de kenmerken van de sector en de brancheorganisaties is op basis van de interviews en aanvullende literatuur vastgesteld (zie bijlage 2).

maar niet als nuttig ervaren en sluiten volgens de geïnterviewden slecht aan bij de organisatiedoelen. De betreffende kenmerken hebben een belangrijke invloed op het ontstaan van irritaties over de kwaliteitsnormen. In hun oordeel over de zelfreguleringsnormen van andere actoren in hun omgeving verschillen de onderzochte thuiszorginstellingen en de gezondheidscentra.²⁹ Het gebrek aan eenduidigheid, de inconsistentie en een slechte aansluiting bij de organisatiedoelen geven in de thuiszorg aanleiding tot irritaties. De gezondheidscentra ervaren deze irritaties niet of veel minder. De oorzaak hiervan lijkt te liggen in de wijze waarop de kwaliteitszorg in de gezondheidscentra vorm krijgt. De relatief geringe aandacht van de Inspectie voor de eerstelijnszorg stelt de centra in staat zich aan de verplichting tot een integraal kwaliteitssysteem te onttrekken. In plaats hiervan wordt de kwaliteitszorg projectmatig opgezet rond een specifiek ziektebeeld of een specifieke patiëntengroep. Dit betekent dat in protocollen en werkafspraken alleen die normen worden betrokken die bij dit ziektebeeld of deze patiëntengroep passen. De kans op irritaties over nutteloze of slecht aansluitende normen neemt hiermee af.

HOGER ONDERWIJS

Het oordeel over de bruikbaarheid van het nieuwe wettelijke stelsel van kwaliteitszorg is verschillend in de twee sectoren. Bij de bruikbaarheid van de regels valt vooral op dat de hogescholen zich veel positiever uitspreken over de consistentie en het nut van de kwaliteitsnormen. Het grootste verschil is daar te zien op het punt van de aansluiting van de normen bij de doelen en belangen van de instelling: alle hogescholen zien deze aansluiting wel, alle universiteiten zien die aansluiting niet. Van belang is in dit verband dat de universiteiten zich in het bijzonder ergeren aan het feit dat van de verbeterfunctie van de kwaliteitszorg in het nieuwe stelsel is weggefallen. De nadruk ligt nu vooral op de verantwoordingsfunctie. De mogelijkheid van het oude stelsel om via de kwaliteitszorg de eigen prestaties te verbeteren sloot meer aan bij de doelen van het hoger onderwijs. Van de kenmerken van de zelfreguleringsnormen roept bij de bruikbaarheid ervan bij de hogescholen vooral de hoeveelheid normen irritaties op, bij de universiteiten vooral de duidelijkheid en consistentie van de normen. De invloed bij de universiteiten van de kenmerken (aantal aspecten en aansluiting) op de regeldruk is zwakker.

MILIEU

Bij de kenmerken van het normenstelsel zijn duidelijke verschillen tussen de twee onderzochte branches. Bij de grafische industrie levert vooral het gebrek aan eenduidigheid bij de gemeentelijke normen regeldruk op. Bij de kenmerken van de zelfreguleringsnormen valt op dat de sector metaalindustrie zich over de bruikbaarheid van de normen veel negatiever uitsprekt dan de grafische industrie. Bij de metaalbedrijven is een meerderheid op alle vier aspecten (duidelijkheid, eenduidigheid, consistentie, nut en hoeveelheid)

29) In de zorgsector zijn de zelfreguleringsnormen van diverse partijen afkomstig die allen vanuit hun eigen optiek een invulling geven aan kwaliteit van zorg. Gedacht kan worden aan kwaliteitsnormen van de wetgever, brancheorganisaties, beroepsorganisaties, patiënten/consumentenorganisaties, de Inspectie en zorgverzekeraars.

negatief, terwijl de grafische bedrijven (met uitzondering van de eenduidigheid en consistentie) in meerderheid positief zijn. Ook met de hoeveelheid normen zijn de grafische bedrijven tevreden, terwijl de metaalbedrijven hierover verdeeld zijn. Bij de metaalindustrie oefenen ook de andere aspecten van de bruikbaarheid van de normen invloed uit. De grote hoeveelheid normen is ook in belangrijke mate verantwoordelijk voor de regeldruk die daar wordt ervaren over het aantal aspecten en de aansluiting van de normen bij de doelen en belangen van het bedrijf. Van belang is ook dat in de grafische industrie een eigen systeem van bedrijfsinterne milieuzorg is ontwikkeld dat is toegesneden op de behoeften van de branche, terwijl dit in de metaalindustrie niet het geval is.

Volgens het empirisch onderzoek bestaat er een sterke relatie tussen de waargenomen bruikbaarheid van het normenstelsel en de immateriële regeldruk. Er ontstaat weinig regeldruk als de normen als bruikbaar worden ervaren en als zij aansluiten bij de doelen en belangen van de organisatie. De regeldruk neemt toe als de normen als weinig nuttig worden gepercipieerd. Het aantal gereguleerde aspecten heeft in de onderzochte cases nauwelijks invloed op de immateriële regeldruk.

4.2.2 Invloed van de kenmerken van de normadressaat

Potentiële invloed van de kenmerken van de instellingen en bedrijven

In de empirische studie is aandacht besteed aan de volgende kenmerken van de bedrijven en instellingen:

- a. kennis van de normen/regels,
- b. beschikbaarheid van benodigde middelen,
- c. contacten met de brancheorganisaties,
- d. opstelling tegenover regels,
- e. organisatiecultuur.

Om een regel te kunnen naleven moeten individuen en organisaties kennis hebben van de regel. Bovendien moeten zij de relevante feiten in het licht van relevante regels kunnen interpreteren. Dit betekent dat men op de hoogte is van het bestaan en de inhoud van een bepaalde regel, weet welke feiten de toepasselijkheid van de regel bepalen en in staat is feiten uit de alledaagse praktijk als relevant te herkennen in het licht van de betreffende regel. Als de normadressaat bereid is tot naleving, kan een gebrek aan kennis van de regel irritaties veroorzaken. Hetzelfde geldt als de voor de naleving benodigde middelen ontbreken. De contacten met de brancheorganisatie zijn van belang voor de toegang tot kennis en vaak ook voor een efficiënte aanwending van de beschikbare middelen. Denk bijvoorbeeld aan de verspreiding van blauwdrukmodellen door brancheorganisaties die de leden kennis verschaffen en die hen in staat stellen om ontwikkelkosten uit te sparen.

Of de normadressaat bereid is na te leven wordt mede bepaald door zijn/haar opstelling tegenover regels. Deze opstelling heeft zijn weerslag op de immateriële regeldruk. Een

calculerende actor zal irritaties ervaren als hij een regel moet naleven waarvan hij kosten maar geen baten verwacht, terwijl een actor die uit morele overtuiging handelt de kosten ook bij het ontbreken van baten minder snel ergerlijk zal vinden (Kagan en Scholtz, 1984). Of normadressaten irritaties ervaren hangt ook af van de organisatiecultuur. Uit de literatuur kan worden afgeleid dat in een innovatieve organisatie waarin de kennis is geprofessionaliseerd en/of waarin zelfevaluatie regelmatig plaatsvindt de bereidheid groot is om normen na te leven (Havinga, 2003). In organisaties met een innovatieve cultuur zullen open normen waarschijnlijk minder irritaties oproepen. Wat de organisatiecultuur betreft is ook de stijl van leidinggeven van belang. Dit betreft situaties waarin het management bereid is tot naleving, maar onvoldoende controle heeft over de organisatie, niet bekend is met de voorschriften of de risico's onjuist inschat. Ook in deze situaties zijn irritaties te verwachten. Kenmerken van de normadressaten spelen vooral een rol in de fase die volgt op de normstelling. Dit houdt in dat normadressaten regels naleven of een situatie creëren die de naleving van regels mogelijk maakt.

Kenmerken van de normadressaten die aangrijpen op de immateriële regeldruk van een open norm.

GEZONDHEIDSZORG

Er bestaat tussen de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra gelijkenis in de kennis van de kwaliteitsnormen, de contacten die zij met hun brancheorganisaties onderhouden, de gepercipieerde baten van normconform handelen, de pragmatische opstelling tegenover regels die zij niet nuttig vinden en – in mindere mate – de organisatiecultuur. Alleen op het punt van de beschikbare middelen doen zich verschillen voor. Opvallend is dat juist dit laatste kenmerk als een belangrijke bron van irritatie wordt genoemd. Ook als er voldoende middelen voor kwaliteitszorg beschikbaar zijn, ergert men zich sterk aan de aanwending ervan voor de naleving van regels die niet nuttig worden gevonden. Dit gevoel is nog sterker als de naleving drukt op het budget voor de directe zorgverlening. De pragmatische opstelling tegenover regels vormt een andere conditie waaronder een open norm tot meer ergernis leidt. Zowel in de thuiszorginstellingen als in de gezondheidscentra is de acceptatie van de norm afhankelijk van de inhoud. Of irritaties ontstaan wordt mede bepaald door de sancties die aan niet-naleving worden verbonden. Zonder sancties gaat men pragmatisch met de regels om en blijven irritaties uit. De overige kenmerken hebben geen effect op de mate waarin kwaliteitsnormen regeldruk veroorzaken.

HOGER ONDERWIJS

Bij de kenmerken van de normadressaat valt op dat bij de universiteiten, naast de opstelling van de onderwijsinstelling tegenover regels en de beschikbare middelen, ook de aanwezige kennis van de regels, de cultuur van de organisatie en de omvang van de contacten met de brancheorganisatie bepalend zijn voor de ervaren regeldruk. Op diverse kenmerken zijn er relevante verschillen tussen de instellingen te constateren. Op het gebied van de kennis van

de regels van kwaliteitszorg is bij de hogescholen veel kennis aanwezig, terwijl deze kennis bij de universiteiten sterk varieert. De meerderheid van de hogescholen vindt dat ze over voldoende middelen beschikken voor de kwaliteitszorg. Alle universiteiten geven echter aan dat de beschikbare middelen niet of nauwelijks voldoende zijn. Ook bij de invloed van deze kenmerken op de immateriële regeldruk (irritaties) zien we interessante verschillen tussen de hogescholen en de universiteiten. Bij de universiteiten zijn alle omstandigheden van de normadressaat van invloed op de regeldruk. Bij de hogescholen is dit alléén het geval met betrekking tot de beschikbare middelen en de opstelling tegenover de regels.

MILIEU

In deze case zijn geen opvallende verschillen te zien bij de kenmerken van de normadressaat. Bij de grafische bedrijven en de metaalbedrijven zijn drie kenmerken van invloed. De stijl van de leiding van het bedrijf heeft in beide branches een grote invloed op de immateriële regeldruk. De kennis en de beschikbaarheid van benodigde middelen hebben een zwakke invloed in de grafische industrie en een sterke invloed in de metaalindustrie.

Uit het empirische onderzoek blijkt een sterke relatie tussen de immateriële regeldruk en de kennis van de normen, de beschikbare middelen, de opstelling tegenover regels en de organisatiecultuur. Bij een pragmatische opstelling tegenover regels wordt weinig regeldruk ervaren. De opstelling tegenover de normen is afhankelijk van hun inhoud.

De contacten met de brancheorganisatie hebben relatief weinig invloed op de ervaren regeldruk. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat de contacten als heel vanzelfsprekend worden gevonden. De case gezondheidszorg wijst erop dat de regeldruk ook bij beschikbare middelen wel kan toenemen, als de naleving van het normenstelsel niet als nuttig wordt ervaren. Dit is het geval als de normadressaat de indruk heeft dat de naleving van normen ten laste gaat van primaire processen.

4.2.3 Invloed van de kenmerken van de sector

Potentiële invloed van de kenmerken van de sector of branche

In de reguleringliteratuur wordt nadrukkelijk gewezen op de invloed van kenmerken van de sector op de effecten van (zelf)regulering.³⁰ Uit onderzoek blijkt dat de homogeniteit van een sector een rol speelt bij het opstellen en uitvoeren van private normen (Van Erp en Verberk, 2004). Bij een heterogene sector bestaat het gevaar dat de producten of processen zodanig uiteenlopen dat het moeilijk is om normen op te stellen die voor alle partijen bruikbaar en uitvoerbaar zijn. Het vermogen om normen te stellen is verder afhankelijk van de organisatiegraad van de branche of sector en de mate waarin branchevertegenwoordigers binding met en controle over de branche hebben. Als in een branche of sector een collectief belang bestaat bij private normen wordt het eenvoudiger om private normen te ontwikkelen en neemt het draagvlak toe (Van Driel, 1989; Van Erp en

30) Zie vooral Coglianese & Lazer, 2003 en Havinga, 2003.

Verbeek, 2004). Tegen deze achtergrond wordt in deze studie onderzocht of de volgende kenmerken van de branche van invloed zijn op de mate waarin open normen irritaties wekken bij de normadressaten:

- a. de homogeniteit van de sector of branche;
- b. de organisatiegraad van de sector (als indicatie voor het zelfregulerend vermogen);
- c. de aanwezigheid van een collectief belang bij de private normen;
- d. de mate van draagvlak (de aard van de relaties met de brancheorganisatie).

Kenmerken van de sector die aangrijpen op de immateriële regeldruk van een open norm.

GEZONDHEIDSZORG

De thuiszorg is als een relatief homogene sector getypeerd. De gezondheidscentra vormen een heterogene sector. Beide sectoren kennen een hoge organisatiegraad, een collectief belang bij kwaliteitszorg en een groot draagvlak voor de kwaliteitsnormen. In de case gezondheidszorg zijn alle vier kenmerken van invloed op de immateriële regeldruk.

HOGER ONDERWIJS

Door de grotere diversiteit aan activiteiten (onderwijs én onderzoek) is de universiteitssector heterogener dan de sector hoger beroepsonderwijs waarin hoofdzakelijk onderwijsactiviteiten worden ontplooid. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat in de heterogene sector meer regeldruk wordt ervaren dan in de relatief homogene sector van het hoger beroepsonderwijs. In beide sectoren is de organisatiegraad groot en ook is er een collectief belang aanwezig. Het draagvlak voor het nieuwe normenstelsel is in het hoger beroepsonderwijs groter dan in het wetenschappelijk onderwijs. Gelet op het feit dat het normenstelsel zich in deze case in een overgangssituatie bevindt, is de invloed van de homogeniteit, de organisatiegraad, het collectief belang en het draagvlak nog onduidelijk.

MILIEU

In deze case is de branche grafische industrie relatief homogeen en de branche metaalindustrie relatief heterogeen. De heterogeniteit van de sector blijkt de toename van de ervaren regeldruk te bevorderen. In de grafische sector wordt minder regeldruk ervaren dan in de metaalindustrie. In beide sectoren is de organisatiegraad hoog. Op het eerste gezicht is het collectief belang in beide sectoren groot. Nader beschouwd lijkt het collectief belang bij een hoog niveau van kwaliteitszorg te worden verdrongen of beperkt door economische belangen. Bezuinigingen gaan eerder ten laste van de bedrijfsinterne milieuzorg dan ten laste van primaire activiteiten. De omvang van het draagvlak is in beide sectoren onduidelijk. Het niet duidelijk of in de twee sectoren een collectief belang bestaat.

In een homogene sector worden minder irritaties ervaren dan in een heterogene sector, maar de mate waarin hangt in sterke mate af van andere omstandigheden. Gebleken is dat de ontwikkeling van zelfreguleringsnormen die toegesneden zijn op de behoeften van de branche (cases grafische industrie en thuiszorg, het oude stelsel hoger onderwijs) kunnen bijdragen aan de vermindering van de regeldruk.

4.2.4 Invloed van de kenmerken van brancheorganisaties

Potentiële invloed van de kenmerken van brancheorganisaties

Onderzocht zijn de volgende kenmerken van brancheorganisaties:

- a. inbedding in de structuur van het beleidsveld;
- b. de 'uitvoeringsstijl' van brancheorganisaties;
- c. aard van de kostenverdeling.

Bij de inbedding in de structuur van het beleidsveld gaat het om de verhouding van de brancheorganisatie tot andere actoren in het beleidsveld. Hier blijkt de rol van de brancheorganisatie bij de ontwikkeling en implementatie van de zelfreguleringsnormen van belang te zijn. Als de brancheorganisatie een leidende rol heeft (in verhouding tot andere actoren) is het aannemelijk dat de aangesloten instellingen of bedrijven de normen minder nadrukkelijk als van buitenaf opgelegd percipiëren en als gevolg hiervan weinig irritaties ervaren. Van belang is ook de ondersteuning die de brancheorganisatie bij de implementatie van de zelfreguleringsnormen biedt. De eerder aangehaalde OCW-studie heeft aangetoond dat de stijl van uitvoering voor veel ergernis kan zorgen. Normadressaten ergeren zich aan uitvoeringsorganisaties als zij zich niet kunnen vinden in de houding of werkwijze van de uitvoerder. Gedacht kan worden aan een rigide opstelling, een gebrek aan openbaarheid of grote tijdsdruk. Ook treden irritaties op als de uitvoeringsorganisatie regels oplegt, waarmee uiteindelijk niets wordt gedaan (Donker van Heel, 2004:52,53). Hoewel brancheorganisaties formeel geen uitvoeringsorganisatie zijn, kan hun opstelling tegenover de leden vergelijkbare irritaties wekken. Immers, zij spelen een belangrijke rol in de normstelling en hebben een ondersteunende rol bij de implementatie van kwaliteitsnormen. In het verlengde van de uitvoeringsstijl blijkt dat het opleggen van regels zonder financiële compensatie aanleiding kan geven tot ergernis (Donker van Heel, 2004:53). In het onderhavige onderzoek betekent dit dat er bij de normadressaten irritaties kunnen ontstaan over de kosten die de brancheorganisatie aan de leden doorberekent in verband met de ontwikkeling van zelfreguleringsnormen.

Kenmerken van de brancheorganisaties die aangrijpen op de immateriële regeldruk van een open norm.

GEZONDHEIDSZORG

In de onderzochte zorgsectoren zijn beide brancheorganisaties actief betrokken in het reguleringsproces. De uitvoeringsstijl van beide brancheorganisaties kan als proactief,

faciliterend en stimulerend worden getypeerd. De brancheorganisatie van de thuiszorg (LVT)³¹ en de gezondheidscentra (LVG) hebben beide het voortouw genomen bij de ontwikkeling en aanpassing van kwaliteitsnormen voor hun sector. Beide organisaties namen daarbij de voorhoede van de achterban als uitgangspunt voor de formulering van normen, maar hebben daarbij naar eigen zeggen rekening gehouden met wat redelijkerwijs van de leden kan worden gevraagd. De kosten voor de normontwikkeling en de ondersteuning van de implementatie worden in beide sectoren grotendeels uit de ledencontributie betaald.

De kans op irritaties over de kwaliteitseisen en de kostenverdeling is bij de leden in de thuiszorgsector het grootst. De LVT heeft namelijk kwaliteitsnormen in lidmaatschapseisen heeft vertaald, waaraan een driejaarlijkse certificering is verbonden. Toch heeft dit niet tot irritaties bij de leden geleid. De LVT gaf de leden voldoende tijd om aan de kwaliteitseisen te voldoen en bood ondersteuning aan leden die niet meteen door de certificatieorganisatie werden goedgekeurd. De kosten die met de verplichte certificering gepaard gingen, hebben evenmin tot ergernis geleid. Echter, een recent voorstel om de kwaliteitseisen te verzwaren stuitte op veel weerstand bij de leden. De belangrijkste reden voor het afwijzen van het voorstel was dat een recent gehouden benchmark geen relatie kon aantonen tussen het hebben van een kwaliteitssysteem dat is gecertificeerd conform de HKZ-eisen – die zwaarder zijn dan de lidmaatschapseisen van de LVT – en de kwaliteit van geleverde zorg. In het licht van de sterk toegenomen en nog altijd toenemende concurrentie toonden de leden zich niet bereid meer energie en geld te steken in de kwaliteitszorg.

HOGER ONDERWIJS

In het oude stelsel van de kwaliteitszorg hebben beide brancheorganisaties een actieve rol gespeeld in het reguleringsproces. In het huidige stelsel is deze rol gemarginaliseerd. In het hoger onderwijs blijkt de kostenverdeling van invloed te zijn op de ervaren regeldruk. Over het oude stelsel, waarin de kosten werden verdeeld over de brancheorganisaties (die daarvoor een kostendekkende subsidie van de overheid ontvingen) en de onderwijsinstellingen, berichten de respondenten veel minder ergernis dan over het nieuwe stelsel, waarin zij de kosten van accreditatie uit de lumpsum-financiering betalen en met een veel hoger commercieel tarief (inclusief BTW) worden geconfronteerd.

MILIEU

Anders dan de brancheorganisatie van de metaalindustrie is de brancheorganisatie van grafische industrie actief betrokken bij reguleringsactiviteiten. Zij geeft actieve ondersteuning aan de aangesloten bedrijven. In de metalektro zijn de bedrijven aangewezen op externe adviseurs.³² Over de uitvoeringsstijl van de brancheorganisaties en

31) De Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) heeft per 1 juli 2005 een nieuwe naam: Z-org, organisatie van zorgondernemers. Met de nieuwe naam wordt uitdrukking gegeven aan de verbreding van het takenpakket van de lidinstellingen. Thuiszorgorganisaties houden zich in toenemende mate niet meer uitsluitend met thuiszorg bezig, maar zijn ook actief op het terrein van wonen en welzijn.

32) In het verleden heeft de brancheorganisatie in de metalektro wel een handboek opgesteld, maar dit is overgedragen aan een particuliere uitgever.

de aard van de kostenverdeling kunnen op basis van het empirisch onderzoek geen uitspraken worden gedaan.

Een sterk ondersteunende rol van brancheorganisaties bij de invulling en implementatie van de open normen leidt tot minder irritaties. Een voorwaarde daarvoor is dat brancheorganisaties niet als te zwaar ervaren normen oplegen.

4.2.5 Kenmerken van overige toezichthoudende organisaties en certificatie-/accreditatieorganisaties

Potentiële invloed van de kenmerken van de Inspecties en certificatie-/accreditatie-organisaties

In de onderzochte cases is wettelijk voorzien in toezicht en handhaving van overheidswege. In de onderzochte cases zijn de Inspecties hiervoor verantwoordelijk. In de milieucase vervullen ook de gemeenten een rol op dit vlak. In aanvulling op het overheidstoezicht ondernemen bedrijven en instellingen zelf activiteiten om de toepassing van kwaliteitsnormen te monitoren en sturen deze zonedig zelf bij. Tevens ondernemen zij activiteiten met het oog op externe kwaliteitszorg, zoals het afleggen van verantwoording aan *stakeholders*.³³ Dit laatste neemt in de onderzochte cases de vorm aan van certificering en/of accreditatie.³⁴

Bij de certificering en/of accreditatie zijn private organisaties (certificatie/accreditatie-organisaties en/of kwaliteitsbureaus betrokken. Uit de reguleringsliteratuur blijkt dat de stijlen van toezicht en handhaving van invloed zijn op de bereidheid en het vermogen om regelgeving na te leven. Deze stijlen worden getypeerd als preventief of repressief, stringent of soepel (Bakker & Van Waarden, 1999; Wiering, 1999). Onderzocht is daarom:

- a. stijl van de Inspecties
- b. stijl van de certificatie-/accreditatie-organisaties en kwaliteitsbureaus.

In het geval van een duurzame relatie is een al te strikte opstelling van de toezichthouder doorgaans contraproductief (vergelijk Hoogendoorn, 2002:306). Bij een stringente, repressieve stijl zullen dan al snel irritaties ontstaan. Verder blijkt uit onderzoek naar meervoudig toezicht dat de informatiebelasting voor normadressaten groter is als een prikkel tot afstemming van toezichthoudende activiteiten ontbreekt (Hoogendoorn, 2002:309).³⁵ Voor zover dit ook opgaat voor de verhouding tussen de inspecties enerzijds en certificatie-organisaties, accreditatie-organisaties en kwaliteitsbureaus anderzijds ligt ook hier een mogelijke bron van irritaties.

33) Zie voor verdere toelichting bijlage 3.

34) Dit zijn voorbeelden van instrumenten van zelfregulering die tot doel hebben te informeren over de kwaliteit van de dienstverlening of maatschappelijk relevante aspecten ervan, zoals de bijdrage aan een schoon milieu.

35) Onder meervoudig toezicht wordt verstaan toezicht waarbij toezichthouders zich op hetzelfde object richten maar verschillende belangen behartigen.

Kenmerken van de toezichhoudende en certificerende/accrediterende organisaties die aangrijpen op de immateriële regeldruk van een open norm.

GEZONDHEIDSZORG

De stijl van de Inspectie en certificatie-instituten wordt in de onderzochte thuiszorginstellingen als bron van irritaties opgevat.³⁶ Of irritaties optreden blijkt vooral af te hangen van de wijze waarop de inspecteur of de assessor tekortkomingen aan de orde stelt en welke ervaringen de instellingen op andere terreinen met de Inspectie heeft. Als de instelling het gevoel heeft dat de inspecteur of assessor oog heeft voor de inspanningen op het terrein van de kwaliteitszorg, roept het oordeel van de Inspectie of de assessor minder ergernis op. Wanneer men de indruk heeft dat inspecteurs of assessoren overdreven kritisch is, dan wekt dit bij de instellingen ergernis. Ook een zeer belerende houding roept irritaties op. Daarnaast wordt de mate van detaillering genoemd als bron van irritaties.

HOGER ONDERWIJS

In het hoger beroepsonderwijs veroorzaken vooral een stringente stijl van de normstelling en een stringente en repressieve stijl van toezicht en handhaving irritaties bij de hogescholen. Respondenten lichten de in hun ogen te stringente stijl van toezicht en handhaving toe met het voorbeeld van visitatiepanels die om zeer gedetailleerde informatie vragen. De irritaties over de visitatiepanels wordt nog versterkt als de deskundigheid van deze panels te wensen over laat. Open communicatie over de normstelling is een kenmerk dat als zodanig de ervaren regeldruk vermindert. In het wetenschappelijk onderwijs hebben de moeizame communicatie met het kwaliteitsbureau (QANU) en het accreditatieorgaan (NVAO) en de stringente stijl van toezicht en handhaving van deze organisaties bij vrijwel alle universiteiten een grote invloed op de immateriële regeldruk. Het 'gestapelde toezicht' waarbij de NVAO zich opstelt als een 'superinspecteur' leidt tot een algemeen gevoel van toenemende irritatie.

MILIEU

De grafische bedrijven en de metaalbedrijven zijn in meerderheid tevreden over de certificeerder. Over de communicatie met de gemeente zijn alléén de grafische bedrijven in meerderheid tevreden. Een ander verschil is dat alle metaalbedrijven het gemeentelijke toezicht als stringent ervaren. Bij de grafische bedrijven hebben twee van de vier bedrijven deze indruk. In beide sectoren beïnvloedt de open communicatie de immateriële regeldruk in positieve zin. Stringent toezicht oefent in beide branches een negatieve invloed uit. Dit geldt echter ook voor soepele uitvoering en toezicht. Bedrijven ervaren ergernis als zij te weten komen dat het bevoegd gezag ook akkoord gaat met het kwaliteitssysteem van andere bedrijven die zich veel minder hebben ingespannen voor de ontwikkeling en naleving van het normenstelsel. Irritaties ontstaan in beide sectoren in situaties waarin de normadressaten de indruk krijgen dat het bevoegd gezag niet deskundig is of over minder kennis over het normenstelsel beschikt dan zichzelf.

36) In de onderzochte gezondheidscentra heeft de Inspectie (nog) geen toezicht op de kwaliteitszorg uitgeoefend. Ook hebben de centra geen ervaring met toetsing door een certificatie-instituut.

De stijlen van toezicht en handhaving van overheidsorganen en de uitvoeringsstijlen van certificatie- en accreditatie-instellingen oefenen veel invloed uit op de immateriële regeldruk. Van groot belang blijken het 'feedback' en de deskundigheid van de externe organisaties te zijn. Indien de toezichthouder of de certificatie- of accreditatieorganisaties geen feedback geven op de in jaarverslagen en via andere kanalen aangeleverde informatie of als zij de aangeleverde informatie niet gebruiken ('iets mee doen') blijkt dit te leiden tot irritaties. Soortgelijke irritaties ontstaan bij een te soepele uitvoeringsstijl. De normadressaten krijgen het gevoel dat zij de (administratieve) inspanningen voor niets hebben geleverd.

4.2.6 Invloed van overige condities

Tot nu toe hebben we verkend welke effecten op de immateriële regeldruk uitgaan van bepaalde omstandigheden die in de relevante reguleringsliteratuur worden genoemd. Het onderzoek beoogt ook een ruimere verkenning van condities. Het empirisch onderzoek wijst op drie overige condities die de immateriële regeldruk beïnvloeden. Deze zijn: kenmerken van professionals en de marktwerking.

Kenmerken van professionals

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat professionals in de cases kwaliteitszorg gezondheidszorg en hoger onderwijs verhoudingsgewijs meer irritaties over het normenstelsel ervaren dan de werknemers van bedrijven in de case milieuzorg. Professionals claimen autonomie ten aanzien van de uitoefening van hun beroep (primaire processen) en de daaraan verbonden administratieve activiteiten (secundaire processen).³⁷ De bevindingen duiden aan dat de handelingsvrijheid die de professional claimt een toename van irritaties kan veroorzaken, bijvoorbeeld als hij/zij normen moet toepassen die hij/zij niet zelf heeft gesteld.

De bevindingen suggereren dat er eerder irritaties ontstaan als de open normen zich tot professionals richten. Verondersteld is daarbij dat professionals een grotere reguleringsautonomie dan niet-professionals claimen en dat reguleringsactiviteiten van externe actoren als inbreuk op deze autonomie wordt ervaren.

Marktwerking

Een andere factor die in de cases een belangrijke rol speelt bij het ontstaan van irritaties is de marktwerking. In de milieuzorg speelt de marktwerking uiteraard een centrale rol. In de bedrijfsinterne milieuzorg is de spanning tussen milieu en economie een belangrijk aandachtspunt bij beslissingen over milieu-investeringen. Meer specifiek speelt bij de bedrijven het commerciële belang van verificatie voor aanbestedingen en als eis van toeleveranciers. De bevindingen duiden aan dat het relevante normenstelsel minder regeldruk veroorzaakt als het beschikken over een milieuzorgsysteem een positief effect

37) Zie daarover Dorbeck-Jung, 2003.

heeft op het concurrerende vermogen. De case kwaliteitszorg gezondheidszorg geeft aan dat de marktwerking die in het nieuwe zorgstelsel is geïntroduceerd ertoe leidt dat nieuwe actoren betrokken zijn bij de kwaliteitszorg. De gedetailleerde kwaliteitsnormen die zorgverzekeraars in de zorgcontracten stellen blijken veel irritaties op te roepen. Wellicht kan het verschil tussen deze case en de milieuzorg worden verklaard door het feit dat zorginstellingen nog niet, zoals de bedrijven, er aan gewend zijn dat het concurrerende vermogen afhankelijk is van het voldoen aan kwaliteitseisen van de 'opdrachtgever'. Bovendien moet de zorgverzekeraar nog groeien in zijn regisseursrol, vooral waar het de deskundigheid bij de normstelling betreft. Als de zorgverzekeraar geen passende kwaliteitsnormen weet te formuleren nemen de irritaties bij de zorgaanbieders niet af bij het gebruik van een open norm. Naar analogie van de case gezondheidszorg kan worden verwacht dat ook in de sector van het hoger onderwijs irritaties zullen ontstaan als de beoogde marktwerking toeneemt.

De bevindingen duiden aan dat in een stelsel met marktwerking irritaties over zelfreguleringsnormen kunnen ontstaan, als de normadressaat nog niet eraan gewend is dat het concurrerende vermogen afhankelijk is van kwaliteitsnormen van de andere partijen.

In een hybride reguleringsstelsel ontstaan irritaties als de werking van een open norm botst met andere reguleringsmechanismen. Zo blijkt de combinatie van de verantwoordelijkheid van normadressaten voor kwalitatief goede zorg moeilijk te verenigen met de tucht van de markt indien een derde partij kwaliteitseisen kan verbinden aan de financiering.

4.3 Effecten op de materiële regeldruk

*Sectoroverstijgende algemene bevindingen*³⁸

Uit de vergelijking van de cases worden de volgende zes algemene bevindingen afgeleid over omstandigheden die van invloed zijn op de aard of de omvang van de materiële regeldruk van open normen:

1. Een eerste bevinding is dat er variatie bestaat in de aard van de kosten. Deze variatie betreft het onderscheid tussen interne kosten en externe kosten.³⁹ Bij de interne kosten gaat het vooral om personele kosten die in principe worden gemaakt in alle deelprocessen van het zelfreguleringsproces (zoals de invoering van een bepaald registratiesysteem, het ontwikkelen van een handboek en de zelfevaluatie). Bij de externe kosten gaat het om de kosten van activiteiten die door derden worden

38) Zoals wij in paragraaf 3.1 beschreven, zijn de onderzochte instellingen en bedrijven nauwelijks in staat aan te geven welke kosten zij precies maken als gevolg van de open norm(en). Als gevolg hiervan was het moeilijk te bepalen onder welke condities de open norm een effect sorteert op de materiele regeldruk.

39) In paragraaf 3.1 zijn interne en externe kosten als volgt onderscheiden. Interne kosten zijn de kosten die aan interne zelfreguleringsactiviteiten van de normadressaten zijn verbonden (zoals de personeelskosten voor de medewerker kwaliteitszorg). Externe kosten ontstaan door de zelfreguleringsactiviteiten die andere organisaties bij de invulling en implementatie van de open norm ontplooiën. Zij gaan ten laste van de adressant van de open norm.

uitgevoerd (zoals visitatie, certificatie en accreditatie), maar die wel voor rekening komen van de normadressaat. Het blijkt dat de wettelijke bepalingen van invloed zijn op de mate waarin interne en/of externe kosten worden gemaakt. Zo kent de gezondheidszorg relatief veel interne kosten en het hoger onderwijs (onder het nieuwe accreditatiestelsel) relatief veel externe kosten. De milieuzorg neemt een tussenpositie in.

2. Een tweede bevinding betreft de relatie tussen de regulerende autonomie, de zelfreguleringsactiviteiten en de omvang van kosten. Als de open norm is ingebed in een systeem met weinig overheidsregels, heeft de open normstelling de beoogde ruimtescheppende werking. De invulling van de open norm vergt een groter aantal zelfreguleringsactiviteiten en als gevolg daarvan een grotere investering van de normadressaten. Uit de case kwaliteitszorg hoger onderwijs blijkt dat de omvang van de kosten die de normadressaat maakt in grote mate afhangt van de wijze van kostenverdeling. Het oude normenstelsel was verhoudingsgewijs goedkoop, omdat de brancheorganisaties en de overheid een groot deel van de kosten voor hun rekening namen. In de huidige situatie moeten de instellingen de kosten voor de externe kwaliteitszorg grotendeels zelf dragen.
3. Een derde bevinding is dat de omvang van de nalevingskosten niet constant is. De kosten van de kwaliteitszorg zijn in de beginfase relatief hoog, maar worden na verloop van tijd minder. De reden hiervoor is dat in de beginfase relatief veel kosten moeten worden gemaakt in de fasen van normstelling/normontwikkeling en invoering. Dit geldt voor alle sectoren. Ter illustratie kan worden gewezen op het feit dat de eenmalige invoeringskosten van het milieuzorgsysteem bij bedrijven ongeveer twee keer zo hoog zijn als de jaarlijkse onderhoudskosten.
4. Een vierde bevinding betreft de verandering van kosten in het licht van de verschillen tussen de 'gangbare praktijk' en de situatie die is gecreëerd door de open normen. De meeste einterviewden verwachten een daling van nalevingskosten als de overheid afziet van de regulering van de kwaliteitszorg. Het merendeel van de zestien in de gezondheidszorg en hoger onderwijs geïnterviewde instellingen zouden in deze situatie minder investeren in de kwaliteitszorg. De instellingen die evenveel zouden investeren geven aan dat zij daardoor beter kunnen concurreren met andere aanbieders van zorg en onderwijs. Anders dan de thuiszorginstellingen zouden de meeste gezondheidscentra ook zonder overheidsregels in kwaliteitszorg investeren omdat het past bij de professionalisering van de eerstelijnszorg. De thuiszorg heeft deze professionaliseringszorg reeds achter de rug. In de case bedrijfsinterne milieuzorg zouden vijf van de acht bedrijven minder investeren en drie bedrijven evenveel. Redenen voor de gelijk blijvende investering zijn economische voordelen en het feit dat de bedrijfsinterne milieuzorg een initiatief van het bedrijf zelf is.
5. Bij het beantwoorden van de vraag of men meer kosten zou hebben gemaakt (bij de kwaliteitszorg) bij (nog) meer gedetailleerde overheidregelgeving verwachten alle in de gezondheidszorg en het hoger onderwijs geïnterviewde instellingen een kostenstijging, onder meer door een toename van de bureaucratie en meer weerstand in de organisatie

tegen de naleving van de regels. Zij brengen gedetailleerde overheidsregels in verband met hoge administratieve kosten en verwachten dat dit kostenverhogend zou werken. In de case bedrijfsinterne milieuzorg verwachten slechts drie bedrijven een kostenstijging. Zij wijten de kostenstijging niet zozeer aan de mate van detaillering, maar vooral aan de bureaucrativering als gevolg van inconsistentie van normen en het gebrek aan aansluiting aan de activiteiten van het veld.

6. Een zesde bevinding betreft condities die al dan niet voorkomen in de hierboven aangegeven set van factoren. Het empirisch onderzoek wijst er op dat een grote diversiteit van activiteiten in het primaire proces van instellingen en bedrijven ('heterogeniteit') de nalevingskosten verhogen en dat grote instellingen en bedrijven minder nalevingskosten maken dan kleine organisaties. Een grote diversiteit aan activiteiten in het primaire proces brengt meer en diversere zelfreguleringsactiviteiten met zich mee. Diversiteit van zelfreguleringsactiviteiten verhoogt de onderhandelingskosten, de voorbereidingskosten, de ontwikkelingskosten en de aanpassingskosten. Bepaalde werkwijzen van de bij de visitatie en accreditatie betrokken instellingen lijken de kosten verder te verhogen. Kostenstijging wordt ook veroorzaakt door veranderingen in de omgeving van de normadressaten. Zo heeft de invoering van het bachelor-masterstelsel in het hoger onderwijs het aantal te accrediteren eenheden binnen de instelling verhoogd, en daarmee de kosten van accreditatie in met name het wetenschappelijk onderwijs. In de gezondheidszorg wordt de kostenstijging mede veroorzaakt door modernisering van het zorgstelsel. De modernisering heeft onder meer tot gevolg dat zorgverzekeraars in toenemende mate gedetailleerde kwaliteitseisen opnemen dat zij met de zorgaanbieder sluiten.

De inhoud van de open norm bepaalt de aard van de materiële regeldruk. Bij toenemende reguleringsruimte van de open norm nemen de nalevingskosten voor de normadressaat toe. Na de invoering van het normenstelsel nemen de nalevingskosten af. Zonder overheidsregulering zouden de normadressaten minder investeren, tenzij dat de kwaliteitszorg economische voordelen brengt of past bij de organisatiecultuur. Van gedetailleerdere overheidsnormen wordt een kostenstijging verwacht. Van invloed op de nalevingskosten zijn ook de diversiteit en de omvang van de instellingen en de bedrijven en veranderingen in de omgeving van de normadressaat.

Hoofdstuk 5 – Overige effecten

5.1 Methodiek

In deze studie worden ook enkele overige effecten (onder andere neveneffecten) van de introductie van open normen verkend. In de cases zijn overige effecten in kaart gebracht ten opzichte van drie aspecten. Ten eerste is dit de vraag of het normenstelsel aanleiding geeft tot formele geschillen en meningsverschillen. Tevens is aandacht besteed aan de waardering van het normenstelsel en de mate waarin de inhoudelijke doelstelling volgens de normadressaten worden bereikt. Daarnaast zijn de overige effecten in kaart gebracht die de geïnterviewden aanreiken. Hierna vergelijken we de bestudeerde cases.

5.2 Formele geschillen en meningsverschillen

In vijf sectoren geven respondenten aan dat de formele geschillen niet toenemen door de open norm. Een uitzondering is het nieuwe stelsel in het hoger onderwijs. Hier wordt een toename van formele geschillen verwacht, omdat de accreditatie van opleiding van grote betekenis is voor de onderwijsinstellingen. Deze case wekt ook de suggestie dat een stelsel met meer zelfregulering tot minder meningsverschillen leidt. De case gezondheidszorg duidt aan dat dit afhangt van bepaalde omstandigheden. In deze case blijken meningsverschillen wel te ontstaan als de zelfregulering door andere partijen (de zorgverzekeraar) wordt ingeperkt. Waar het gaat om meningsverschillen met het bevoegd gezag over de bedrijfsinterne milieuzorg zijn de sectoren verdeeld over de toename of afname als gevolg van de open norm. Sommige bedrijven zien meer, andere bedrijven minder geschillen ontstaan.

Open normen lijken niet tot een toename van formele geschillen en meningsverschillen te leiden.

5.3 Waardering van de open norm

In alle sectoren worden de open normen gewaardeerd die ruimte laten voor zelfregulering. Ook hier blijkt dat de open norm die de zelfregulerende autonomie meer inperkt, zoals in het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg hoger onderwijs het geval is ten aanzien van de beoordeling van de kwaliteit, op minder waardering kan rekenen. Gelet op het feit dat in deze case een overgang plaatsvindt, moet worden afgewacht of de waardering voor het huidige stelsel verandert als de instellingen verder gevorderd zijn in de ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg. De vorderingen in het hoger beroepsonderwijs op dat gebied duiden in de richting van een positievere waardering. Tussen de waardering van het wettelijk normencomplex en de gepercipieerde baten van zelfregulering bestaan directe verbanden.

Veel respondenten stellen op prijs dat de contouren van de kwaliteitszorg wettelijk zijn geregeld. Zij waarderen dat wettelijke voorschriften duidelijkheid verlenen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen. In het hoger beroepsonderwijs hebben ook veel respondenten oog voor de prikkels die uitgaan van een wettelijk kader om zich in te spannen voor een hoog niveau van kwaliteitszorg.

Open normen die daadwerkelijk ruimte scheppen voor zelfregulering worden meer gewaardeerd dan gesloten normen. Normadressaten waarderen ook de rechtszekerheid die een wettelijk kader biedt omtrent de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen.

5.4 Bereiken van de inhoudelijke doelstelling

Over het bereiken van de inhoudelijke doelstelling van de open norm zijn de hogescholen en universiteiten het meest uitgesproken. Hogescholen verwachten dat het nieuwe accreditatiestelsel tot betere onderwijskwaliteit leidt. Universiteiten geven aan dat zij nog te weinig zicht hebben op de gevolgen van het nieuwe stelsel. Zij hebben vooralsnog de indruk dat de onderwijskwaliteit meer was gebaat bij het oude stelsel dat meer ruimte liet voor zelfregulering. Ook in beide sectoren van de case gezondheidszorg wordt verschillend geoordeeld over het bereiken van de inhoudelijke doelstelling van de open norm. In de thuiszorg ziet men in het voldoen aan de kwaliteitsnormen van de branche een bewijs voor het bereiken van de wettelijke doelstellingen, terwijl dit bij de gezondheidscentra niet als zodanig wordt ervaren. In de case bedrijfsinterne milieuzorg zijn de respondenten duidelijk positief over de bijdrage die milieuzorgsystemen leveren aan het verbeteren van de milieukwaliteit. Zij wijzen op het continue verbeterproces binnen het zorgsysteem, al is het niet mogelijk om dat resultaat precies te kwantificeren.

In de sectoren wordt zeer verschillend gedacht over de bijdrage van het open normenstelsel aan het bereiken van de doelstellingen 'verantwoorde zorg', 'waarborgen van onderwijskwaliteit' en 'verbeteren van milieukwaliteit'.

5.5 Exploratief waargenomen effecten

In de cases zijn ook enkele andere effecten van het normenstelsel genoemd. In de case kwaliteitszorg hoger onderwijs wordt gewezen op de effecten van de juridisering van het stelsel en de veranderingen in de machtsposities als gevolg van het open normenstelsel. Omdat de beslissing over accreditatie voor de rechter kan komen, vragen de beoordelaars in het accreditatieproces veel informatie over de opleiding. Men dekt zich in en stelt steeds hogere eisen aan de rapportage. Wat de veranderingen in de machtsposities betreft wordt gewezen op de posities van de visitatie- en accreditatiecommissie. In het oude stelsel was

het gezag van de visitatiecommissie (vooral de voorzitter) van groot belang. In de huidige situatie heeft deze commissie minder macht. Nu heeft het accreditatieorgaan een grotere machtspositie. In de case milieuzorg is nog een ander effect van de open normen genoemd. Dit is de toename van de bewustwording van milieukwaliteit bij degenen die de kwaliteitsnormen toepassen. Het bewustwordingsproces wordt bevorderd door meer verantwoordelijkheid aan de werkvloer toe te kennen bij de implementatie van het normenstelsel.

In de cases wordt ook gewezen op de volgende effecten van de open normen: de juridisering van het normenstelsel, veranderingen in machtsposities en een toenemend normenbesef.

Hoofdstuk 6 - Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Deze studie beoogt inzichtelijk te maken onder welke condities wettelijke open normen van invloed zijn op de regeldruk. Het onderzoek heeft een explorerend karakter en is empirisch onderbouwd. Het onderzoek richt zich op de condities die van invloed zijn op de kosten die gepaard gaan met het naleven van open normen (de materiële regeldruk) en op de druk of irritaties die de normadressaten van open normen ondervinden (de immateriële regeldruk). Centraal staan open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg en het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van deze studie. Tevens worden enkele tentatieve aanbevelingen worden geformuleerd. De centrale vraagstelling luidt:

Onder welke condities sorteren open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg en het hoger onderwijs en in de bedrijfsinterne milieuzorg welke effecten op de materiële en de immateriële regeldruk?

De rode draad in de bevindingen van dit onderzoek is dat open normen niet uit hun aard weinig regeldruk veroorzaken, maar dat de materiële en immateriële kosten slechts onder bepaalde omstandigheden toe- of afnemen. Welke condities dit zijn presenteren wij in dit concluderende slothoofdstuk. Daarnaast geven wij inzicht in enkele andere effecten van een open normstelling.

6.2 Conclusies

De conclusies hebben achtereenvolgens betrekking op:

1. de relatie tussen de ruimte voor zelfregulering en de immateriële regeldruk;
2. de relatie tussen de ruimte voor zelfregulering en de materiële regeldruk;
3. de kosten die gepaard gaan met een open normstelling;
4. de baten die gepaard gaan met een open normstelling;
5. de invloed van kenmerken van een normenstelsel;
6. de invloed van kenmerken van normadressaten;
7. de invloed van kenmerken van de sector;
8. de invloed van kenmerken van de brancheorganisaties;
9. de invloed van kenmerken van andere externe organisaties;
10. overige condities die van invloed zijn op de regeldruk;
11. overige effecten van een open normstelling.

Conclusie 1 Zelfreguleringsruimte en immateriële regeldruk

Zelfreguleringsruimte is een essentiële voorwaarde voor weinig immateriële regeldruk.

Uit het onderzoek komt naar voren dat normadressaten in de cases gezondheidszorg en milieu zich niet of nauwelijks ergeren aan open normen die hun veel ruimte bieden voor zelfregulering. Daartegen roept het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, waarin de zelfreguleringsruimte beperkter is en zich op andere aspecten van de kwaliteitszorg richt dan in het oude stelsel, veel irritaties op. Zo ergeren instellingen van het hoger onderwijs zich aan het feit dat in het nieuwe stelsel verbeterfunctie van de kwaliteitszorg feitelijk is komen te vervallen.

Een open norm die veel ruimte voor zelfregulering laat is op zichzelf echter niet voldoende, zoals duidelijk is geworden in de cases gezondheidszorg en milieu. In deze cases ontstaan ook irritaties als de zelfreguleringsruimte die de wetgever heeft toegekend wordt ingeperkt door normen van andere actoren. In de genoemde cases roepen de kwaliteitseisen van verzekeraars (gezondheidszorg) en de aanvullende eisen van gemeenten (milieuzorg) veel ergernis op. Zelfs eisen van de 'eigen' brancheorganisatie kunnen ergernis wekken als deze de ruimte voor eigen beslissingen al te zeer beperken, zoals de case gezondheidszorg laat zien. Bij de vermindering van de regeldruk is daarom van groot belang aandacht te schenken aan de machtsrelaties tussen de diverse actoren op de diverse niveaus van zelfregulering (multi-actor en multi-level zelfregulering).

Conclusie 2 Zelfreguleringsruimte en materiële regeldruk

Bij veel ruimte voor zelfregulering kan de materiële regeldruk toenemen.

Open normen en overige wettelijke voorschriften die veel ruimte voor zelfregulering toekennen beogen een situatie te creëren waarin de normadressaat meer dan bij gesloten normen zelf verantwoordelijkheid neemt voor het stellen en implementeren van normen. Omdat de zelfreguleringsactiviteiten onvermijdelijk gepaard gaan met nalevingskosten, ligt het in de rede dat bij toenemende ruimte voor zelfregulering de materiële regeldruk eveneens toeneemt. Of deze kosten zich daadwerkelijk manifesteren is afhankelijk van de vraag of de normadressaat de geboden reguleringsruimte benut om eigen normen te formuleren en te implementeren. Dit is niet vanzelfsprekend. Immers, bij een ongeconditioneerde reguleringsautonomie prikkelt een open norm uitsluitend tot zelfregulering als de overheidsdoelen aansluiten bij belangen van de normadressaat of als zij passen binnen een bepaalde gangbare praktijk van de normadressaat, beroepsgroep of branche. Voor zover normadressaten wel gebruik maken van de reguleringsruimte die de wetgever hen laat, zijn de nalevingskosten onvermijdelijk. Of sprake is van een toename van kosten hangt echter af van de uitgangssituatie: de kosten van zelfregulering kunnen lager zijn dan de bureaucrativering en administratieve lasten van gedetailleerde overheidsregulering.

Conclusie 3 Kosten

Door de vervlechting van de primaire processen en de processen van kwaliteitszorg is de kwantificatie van de aan de open norm verbonden nalevingskosten gecompliceerd. Nalevingsactiviteiten zijn in de kwaliteitszorg vervlochten met primaire activiteiten van de normadressaat. De kosten zijn ingebed in de normale bedrijfsvoering en (mede daardoor) niet goed te benoemen. Zo zien we bij de kwaliteitszorg van hogescholen en universiteiten dat bepaalde kosten, bijvoorbeeld voor de meetinstrumenten en de managementcyclus, een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering zijn. Als gevolg hiervan konden de geïnterviewden de nalevingskosten van interne kwaliteitszorg in zeer beperkte mate kwantificeren. Dit bleek eenvoudiger voor de kosten die moeten worden opgebracht voor de activiteiten die externe actoren voor de normadressaat uitvoeren in het kader van de invulling en implementatie van de open norm. Zo kunnen de kosten voor een kwaliteitsonderzoek dat is uitgevoerd door een extern kwaliteitsbureau worden gekwantificeerd aan de hand van de offerte. Bij de uitvoering van het onderzoek door een intern kwaliteitsbureau bestaan in de regel geen soortgelijke informatiebronnen voor de kwantificering.

Conclusie 4 Baten

Zelfreguleringsactiviteiten hebben meerwaarde voor de normadressaten. Het onderzoek geeft aan dat de normadressaten een bepaalde meerwaarde ervaren van de zelfregulering die het gevolg is van de open norm. Als baten ervaren zij een betere aansluiting bij de doelen en belangen van de eigen organisatie of van de sector, een grotere transparantie van processen en activiteiten in de organisatie, een verbetering van het imago en een toename van de legitimiteit van het handelen van de organisatie. Naast de baten die zijn ontleend aan de reguleringsliteratuur worden in de cases nog overige interne en externe baten genoemd. Alleen in de case milieuzorg komen ook materiële baten in de zin van financiële besparingen naar voren. In een enkel geval overtreffen de materiële baten in die case zelfs de materiële nalevingskosten.

Conclusie 5 Effecten kenmerken normenstelsel

Bij als nuttig en bruikbaar ervaren normen ontstaat minder regeldruk. Een voorwaarde voor weinig regeldruk is zelfregulering op maat. Het kan worden verwacht dat de regeldruk afneemt als de normadressaat de ruimte heeft om te experimenteren en de zelfreguleringsactiviteiten aan te laten sluiten bij het belang van de organisatie. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de eerder genoemde irritaties in het hoger onderwijs over het wegvallen van de verbeterfunctie van de kwaliteitszorg. De verbeterfunctie wordt als essentieel ervaren voor het functioneren binnen deze sector. Interessant is dat de normadressaten in het oude stelsel bereid waren administratieve lasten te aanvaarden, omdat zij de meerwaarde van de kwaliteitszorg voor de instelling zagen. In het huidige accreditatiestelsel is dat niet meer of minder het geval. Voor zelfregulering op maat is de bruikbaarheid en het nut van de normen van essentieel belang. Minder regeldruk ontstaat als de kwaliteitsnormen (zowel de wettelijke normen als

de zelfreguleringsnormen) duidelijk, eenduidig en consistent zijn, en als nuttig worden ervaren. Te gedetailleerde normen worden door organisaties als hinderlijk ervaren, omdat ze bijvoorbeeld binnen het hoger onderwijs als een belemmering voor innovaties worden gezien. Het aantal aspecten dat wordt gereguleerd is van minder belang voor de regeldruk die wordt ervaren, hoewel in een aantal sectoren op dit punt kritiek werd geuit op het wettelijke regime en het zelfreguleringsregime.

Conclusie 6 Effecten kenmerken normadressaat

Bij voldoende kennis van de normen en voldoende beschikbare middelen ontstaat minder regeldruk. Ook de organisatiecultuur en de opstelling tegenover regels is van belang.

Voorwaarden voor weinig regeldruk is dat de normadressaten en de werkvloer voldoende kennis hebben van de open normen, de overige wettelijke normen en de zelfreguleringsnormen. Voldoende beschikbare middelen zijn van belang bij het al dan niet ontstaan van irritaties. Verwacht worden kan dat er ook irritaties bij voldoende middelen ontstaan, als het gebruik van deze middelen niet als nuttig wordt ervaren. Zo geven veel respondenten in de cases gezondheidszorg en hoger onderwijs aan dat zij het irritant vinden dat deze middelen aan weinig nuttige activiteiten moeten worden besteed. Het zou veel zinvoller zijn de middelen voor primaire activiteiten in te zetten.

Ook de organisatiecultuur is een zeer belangrijke conditie. Minder regeldruk ontstaat in organisaties die zich kenmerken door een proactieve cultuur een coachende stijl van leidinggeven. Organisaties met een proactieve stijl nemen zelf op tijd maatregelen voordat ze door toezichthouders op de vingers worden getikt. In de gezondheidszorg en het hoger onderwijs is ook de opstelling van de organisatie tegenover regels van belang. Een van de inhoud van de regels onafhankelijke opstelling kan leiden tot meer regeldruk, omdat men zich dan minutieus aan de regels probeert te houden in plaats van de eigen kwaliteitsdoelen tot uitgangspunt van de kwaliteitszorg te nemen.

Conclusie 7 Effecten kenmerken sector

Onder bepaalde omstandigheden ontstaat in homogene sectoren minder regeldruk dan in heterogene sectoren.

De onderzoeksbevindingen wijzen uit dat in homogene sectoren met een hoge organisatiegraad, veel draagvlak en een collectief belang bij regulering minder irritaties worden ervaren dan in heterogene sectoren. Dit houdt verband met de moeite die het kost om generieke normen op te stellen die voor de gehele sector toepasselijk zijn. De mate van homogeniteit blijkt in de drie cases invloed uit te oefenen op de regeldruk. Zo maken bedrijven in de metaalindustrie, een heterogene sector, meer nalevingskosten dan bedrijven in de relatief homogene grafische sector. In de gezondheidszorg bleek het moeilijker om voor de sterk variërende gezondheidscentra kwaliteitsnormen op te stellen dan voor de relatief homogene thuiszorgsector. Hetzelfde geldt voor de kwaliteitszorg in het onderwijs waar de universiteiten veel meer regeldruk ervaren dan de hogescholen. Waar de hogescholen zich kunnen concentreren op hun 'core-business' onderwijs, moeten de universiteiten hun aandacht verdelen over onderwijs en onderzoek.

Conclusie 8 Effecten kenmerken brancheorganisaties

Bij een stringente reguleringsstijl van brancheorganisaties neemt de regeldruk toe.

Uit het onderzoek blijkt dat de zelfreguleringsactiviteiten van de brancheorganisatie in de regel de acceptatie van het normenstelsel bevorderen. Onder bepaalde omstandigheden roepen de activiteiten van de brancheorganisatie echter irritaties op. Er ontstaat ergernis over zelfreguleringsnormen van de brancheorganisaties, als deze zeer gedetailleerd zijn of als brancheorganisatie geen ondersteuning biedt bij het implementeren van de normen. Bij een soepele uitvoeringsstijl van de brancheorganisaties ontstaan weinig irritaties.

Conclusie 9 Effecten kenmerken overige externe organisaties

Bij bepaalde stijlen van toezicht, handhaving en beoordeling neemt de regeldruk toe.

De stijlen van toezicht, handhaving en beoordeling oefenen een grote invloed uit op het ontstaan van irritaties. Niet alléén stringente en repressieve handelwijzen, maar ook gebrek aan feedback en deskundigheid, belerend gedrag en als te soepel ervaren handelwijzen wekken veel ergernis. Bij deze irritaties speelt een grote rol dat de normadressaten teleurgesteld zijn dat de toezichthouder of certificeerder geen oog heeft voor de grote inspanningen die men heeft verricht. De normadressaten hebben de indruk dat de inspanningen nutteloos zijn geweest. Dit is ook de reden waarom een als te soepel ervaren handelwijze irritaties opwekt. Zo ervaren bedrijven in de case milieuzorg ergernis als zij te weten komen dat andere bedrijven die zich veel minder ingespannen hebben voor de ontwikkeling en implementatie van het normenstelsel ook positief worden beoordeeld door het bevoegd gezag. De irritaties worden versterkt als de deskundigheid van toezichthouders en certificeerders te wensen over laat. Open en informele communicatie vermindert de irritaties.

Conclusie 10 Overige condities

Van invloed op de regeldruk zijn ook kenmerken van professionals en veranderingen in de omgeving.

In deze studie zijn ook condities verkend die niet voorkomen in de op basis van de relevante reguleringsliteratuur samengestelde set aan factoren. De vergelijking van de cases wijst erop dat bij multi-actor zelfregulering waarbij professionals zijn betrokken (gezondheidszorg en hoger onderwijs) eerder irritaties ontstaan dan in zelfreguleringsprocessen waarin dat niet het geval is (milieuzorg). Veranderingen in de omgeving van de normadressaat, zoals de introductie van marktwerking en een nieuw onderwijsstelsel, kunnen de regeldruk verhogen.

Conclusie 11 Overige effecten

Open normen worden in het veld gewaardeerd en leiden in de regel niet tot een toename van formele geschillen en meningsverschillen.

Uit het onderzoek naar de overige effecten van de open normen blijkt dat de open normen in het veld als positief worden beoordeeld, mits zij ook feitelijk ruimte scheppen voor zelfregulering. Een wettelijk kader dat de zelfregulering structureert wordt gewaardeerd

omwille van de rechtszekerheid die het biedt ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de betrokken partijen. Een toename van geschillen kan worden verwacht, als de beslissing van een beoordelaar of toezichthouder van essentieel belang is voor de bekostiging van de activiteiten van de normadressaat. Zo wordt in het hoger onderwijs voorspeld dat formele geschillen zullen toenemen, omdat de accreditatie van de opleiding van grote betekenis is voor de onderwijsinstellingen.

6.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies worden de volgende aanbevelingen voor wetgeving, andere overheidsmaatregelen en vervolgonderzoek geformuleerd. Minder voor zichzelf sprekende aanbevelingen worden nader toegelicht.

6.3.1 Aanbevelingen met betrekking tot wetgeving

1. *Waarborg de reguleringsautonomie van de normadressaat in het wettelijk kader van de open norm.*
2. *Zorg in het wettelijke kader ervoor dat de focus van zelfregulering op leereffecten komt te liggen.*
3. *Houdt bij de wettelijke vormgeving van een open norm rekening met de belangen/macht van 'derden' (zoals verzekeraars) bij de invulling van de open norm.*

6.3.2 Aanbevelingen voor overige overheidsmaatregelen

4. *Neem maatregelen die de kwantificering van nalevingskosten door de normadressaten stimuleren.*

Zicht op de nalevingskosten is van groot belang voor de programmering van een Bruikbare rechtsorde. In deze studie was de kwantificering van de nalevingskosten in zeer beperkte mate mogelijk. Zeer recent onderzoek van de Inspectie van het onderwijs heeft echter uitgewezen dat in paragraaf 3.1 gesignaleerde methodologische problemen overkomelijk zijn.⁴⁰ In dat onderzoek is het gelukt de kosten die mogen worden toegerekend aan accreditatie te scheiden van de kosten van de interne kwaliteitszorg⁴¹. Op basis van een kostprijsmodel zijn de kosten van het accreditatiestelsel vastgesteld. Onderzocht zijn ook de meerkosten van het accreditatiestelsel (nieuwe systeem van kwaliteitszorg) ten opzichte van het visitatiestelsel (oude systeem van kwaliteitszorg). Uit het onderzoek blijkt dat er informatiebronnen bestaan die een kwantificering van nalevingskosten mogelijk maken. De onderhavige studie duidt aan dat de normadressaten nauwelijks bereid zijn om de kwantificering uit te voeren. De inspanning die zij daarvoor moeten leveren brengt nauwelijks aanwijsbare voordelen. Het is te verwachten dat zij eerder bereid zullen zijn de nalevingskosten te kwantificeren als dit door overheidsmaatregelen wordt gestimuleerd.

40) Dit onderzoek is in oktober 2005 gepubliceerd. Het empirisch onderzoek van de onderhavige studie is in juli 2005 afgerond.

41) In het onderzoek van de Inspectie wordt ook het probleem gesignaleerd van de vervlechting van processen van interne en externe kwaliteitszorg (2005:8).

5. Neem maatregelen die de meerwaarde van de zelfreguleringsactiviteiten zichtbaar maken.

Uit het onderzoek blijkt dat bepaalde voordelen van zelfregulering de regeldruk kunnen compenseren. Duidelijk is dat de meerwaarde die is verbonden aan de open norm te weinig zichtbaar is in het veld. Dit wordt onder andere aangetoond in de case hoger onderwijs waarin de instellingen de meerwaarde van de zelfregulering die in het oude stelsel mogelijk was duidelijk onder ogen zien in een nieuwe situatie waar deze mogelijkheden niet meer bestaan. Om de meerwaarde zichtbaar te kunnen maken is meer zicht op de voordelen van zelfregulering gewenst. Een kwantificering van de voordelen van zelfregulering is in dit onderzoek niet mogelijk geweest.

6. Geef de brancheorganisaties een centrale rol bij de uitvoering van de open normen en bij het in kaart brengen van de nalevingskosten.

De bevindingen wijzen op de centrale rol die de brancheorganisaties kunnen spelen bij de vermindering van de regeldruk. Dit geldt met name voor de ontwikkeling van zelfreguleringsnormen en de ondersteuning van de implementatie bij de normadressaten. Brancheorganisaties zijn in staat de nalevingskosten van de sector in kaart te brengen. Het onderzoek geeft ook aan dat de kans groot is dat overheidsmaatregelen zullen falen, als zij beogen dat de brancheorganisatie inzet op maximale kwaliteitseisen en transparantie verschafft over kwaliteitsproblemen van normadressaten. De brancheorganisaties komen dan in een belangenspagaat terecht. De kans op perverse effecten, zoals window dressing, is dan groot.

7. Creëer een prudent stelsel van checks en balances bij het toezicht en de handhaving van open normen.

Onderzoek over toezichtsarrangementen wijst op problemen van bepaalde toezichtsstijlen. Bij open normen is de tendentie in het overheidsbeleid het toezicht en de handhaving over te laten aan private organisaties, zoals certificatie- en accreditatie-organisaties. De toezichtstijl is dan primair gericht op het afleggen van verantwoording. Om problemen van 'inkapseling' te vermijden dient de overheid een regierol in te nemen bij het creëren van prudente check en balances, zoals het stellen van eisen aan de onafhankelijkheid van certificeerders.

6.3.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

8. Op basis van de bevindingen worden de volgende onderwerpen voor vervolgonderzoek voorgesteld:

- systematisch onderzoek naar de verschillen tussen de regeldruk bij open en gesloten normen (bijvoorbeeld simulaties en experimenten),
- nader onderzoek naar de baten van zelfregulering (eventuele kwantificering),
- nader onderzoek naar de vormgeving van de 'delegatie' van regulering aan brancheorganisaties,

42) Zie Van Heffen-Oude Vrielink & Brandsen, 2004.

43) Zie Bekkers, Homburg & Ringeling, 2002.

- onderzoek naar de mogelijkheden regeldruk te verminderen, bijvoorbeeld door een betere afstemming tussen verschillende externe partijen (normstellers, toezichthouder en handhavers),
- onderzoek naar mogelijkheden van mechanismen van interne handhaving,
- onderzoek naar de vormgeving van checks en balances bij de 'delegatie' van toezicht en handhaving.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2004) *Verbreding van publieke verantwoording*, Den Haag: sdu.

Algemene Rekenkamer (2000) *Kwaliteitszorg hoger onderwijs*, Den Haag :sdu.

Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, New York: Oxford University Press.

Baarsma, B. (2003) *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing*, SEO-rapport 710, Amsterdam: UvA/SEO, pp. 1-56.

Baarsma, B., Felsö, F., van Geffen, S., Mulder, J. en Oostdijk, A. (2003) *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, Amsterdam, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

Baarsma, B., Koopmans, C., Mulder, J., Nooj, M. de en Zijdeveld, C. (2004) *Goed(koop) geregeld: Een kostenbaten analyse van wetgeving en zelfregulering*, Amsterdam: SEO.

Bakker, W., en Waarden, F. van (1999) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom.

Bekkers, V., Homburg, V. en Ringeling, A. (2002) Informatierelaties in toezichtsarrangementen, *Bestuurswetenschappen*, 6, pp. 481-501.

Bersee, A.P.M. (1990) De hoofdlijnen van het kwaliteitsbeleid, *Medisch Contact*, 45, pp. 1337-1338.

Black, J. (2002) Critical reflections on regulation, *CARR Discussion Paper*, 4.

Bruijn, T.J.N.M. de en Lulofs, K.R.D. (1996) Bevordering van milieumanagement in organisaties (supporting Environmental Management in Organisations), Enschede, pp.305-322.

Brussaard, W., Drupsteen, Th.G., Gilhuis, P.C. en Koeman, N.S.J. (1996) *Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Coglianese, C. en Lazer, D. (2003) Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals, *Law & Society Review*, 37, 4, pp. 691-728.

Donker van Heel, P.A., Zutphen, F. van, Zoon, C.P.A., Pat M. en Stuivenberg, M. (2004) *Regeldruk voor OCW-instellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en*

podiumkunsten, ECORYS-NEI, Divisie Arbeid & Sociaal beleid, Rotterdam.

Donner, J.P.H. (1993) De relativiteit van zelfregulering. In: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis en J.A.F. Peters (red.) *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Dorbeck-Jung, B.R. (2003) *Beelden over de wetgevingsadvisering van de Raad van State. Hoe wetgevingskwaliteit gemaakt wordt*, Den Haag: Boom.

Driel, M. van (1989) Zelfregulering. *Hoog opspelen of thuisblijven*, Deventer: Kluwer.

Eijlander, Ph. (1993) Zelfregulering en wetgevingsbeleid, In: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis en J.A.F. Peters (red.) *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, pp. 129-139.

Eijlander, Ph. (1996) Regulering van de kwaliteit van zorginstellingen, In: R.A.J. van Gestel en Ph. Eijlander (red.) *Markt en wet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, pp. 209-220.

Eijlander, Ph. en Gestel, R.A.J. van (2001) Maatschappelijke veiligheid: verantwoordelijkheid en de reguleringsketen. Naar een terugtrekkende of een optredende overheid? *NJB*, 34, pp. 1655-1665.

Erp, J.G. van en Verberk, S. (2004) Private normstelling: alternatief voor publieke regulering? *Bestuurskunde*, 13/ 5.

French, W.L & Bell, C.H. (1999) *Organisation Development*, New Jersey: Prentice Hall.

Geelhoed, L.A. (1993) Deregulering, herregulering, zelfregulering, In: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis en J.A.F. Peters (red.) *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, pp. 33-51.

Gestel, R. van (2000) *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Gunningham, N. and Grabosky, P. (1998) *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, New York: Oxford University Press.

Harteloh, P.P.M. en Casparie, A.F. (1998) *Kwaliteit van zorg. Van zorginhoudelijke benadering naar bedrijfskundige aanpak*, Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.

Havinga, T. (2003) Private regulering voedselveiligheid. De supermarkt als regelgever en handhaver, In: H. Weyers en J. Stamhuis (red.) *Zelfregulering*, Den Haag: Elsevier, pp. 189-212.

Heffen-Oude Vrielink, M. van en Dorbeck-Jung, B. (2003) Zelfregulering en de manier waarop artsen omgaan met medische dossiers, In: H. Weyers en J. Stamhuis (red.) *Zelfregulering*, Den Haag: Elsevier, pp. 147-175.

Heffen-Oude Vrielink, M.J. van en Brandsen, T. (2004) Brancheorganisaties en gedragscodes: de spagaat van zelfregulering, *Recht der Werkelijkheid*, 2, pp. 31-50.

Heldeweg, M. (2004) *Open normen in het milieurecht*, interne notitie, Universiteit Twente, 19 november 2004.

Hoogendoorn, S.A. (2002) *Toezicht in meervoud. Een bestuurskundig onderzoek naar het ontwerp en de werking van drie toezichtarrangementen*, dissertatie Groningen.

Huitema, D., Jeliaskova, M. en Westerheijden, D.F. (2003) Fasen, niveaus en cirkels bij de beleidsontwikkeling: Hogeronderwijsbeleid en bedrijfsinterne milieuzorg, *Beleidswetenschap*, 2003/1, p.30.

Inspectie van het Onderwijs (2005) *Accreditatie. De kosten in kaart*, Woerden: Drukkerij Zuidam & Zonen.

Jeliaskova, M. en Westerheijden, D. (2004) The Netherlands, In: S. Schwarz and D.F. Westerheijden (eds) *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 320-341.

Kagan, R.A. (1989) Understanding Regulatory Enforcement, *Law & Policy*, 11, 2, pp. 89-119.

Kagan, R.A. and Skolnick, J.H. (1993) Banning Smoking: Compliance Without Enforcement. In: R.L. Rabin and S.D. Sugarman *Smoking Policy: Law, Politics, Culture*, Oxford: Oxford University Press.

Kagan, R.A., Gunningham, N. and Thornton, D. (2003) Explaining Corporate Environmental Performance: How Does Regulation Matter? *Law & Society Review*, 37, 1, pp. 51-89.

Kagan, R.A. and Scholz, J.T. (1984) The "Criminology of the corporation" and regulatory enforcement strategies, In: K. Hawkins and J.M. Thomas (eds), Boston, pp. 67-95.

Kneppers-Heijnert, E.M. van (1988) Een economische en juridische analyse van franchising tegen de achtergrond van een property rights- en transactiekostenbenadering, dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen: Drukkerij van Denderen.

Kraan, D.J. (1982) Deregulering: een begripsbepaling, *Beleid & Maatschappij*, 1992, 8, pp. 177-181.

Legemaate, J. (2002) Kwaliteit en recht in de gezondheidszorg, In: J.C.J. Dute, J.K.M. Gevers en G.R.J. de Groot (red.) Omzien naar de toekomst. 35 jaar preadviezen Vereniging voor Gezondheidsrecht, Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum.

Maitland, I. (1985) The Limits of Business Self-Regulation, *California Management Review*, 27, 3, pp. 132-47.

May, P.J. (2004) Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases, *Law & Society Review*, 38, 1, pp. 41-68.

Michiels, F.C.M.A. (1992) De wet milieubeheer, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Ministerie van Justitie (2004) Nota Bruikbare rechtsorde, Den Haag.

Ministerie van Justitie (2005) Naar een Bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs, Den Haag.

Ministerie van VROM (1989) Notitie bedrijfsinterne milieuzorg, Den Haag.

Mörth, U. (2004) *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.

Nijsen, A.F.M., Hauw, P.A. van der, Regter, G. en Rijt-Veltman, W.V.M. van (2005) Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethode, Zoetermeer: EIM.

Ros, C.C., Hutten, J.B.F. en Groenewegen, P.P. (1996) *Centra Centraal: Onderzoek naar kwaliteitskenmerken van gezondheidscentra en de productiecijfers van huisartsen*. Utrecht: Nivel.

Peppel, R.A. van de (1995) *Naleving van Milieurecht*, Deventer: Kluwer.

Rubington, E. en Weinberg, M.S. (2003) *The study of social problems. Seven Perspectives*, New York: Oxford University Press.

Scheltema, M. (2003) Rechtsstaat en verantwoordelijkheid van burger en bedrijf, *Openbaar Bestuur*, pp. 32-36.

Schram, A.J.H.C., Verbon, H.A.A. en Winden, F.A.A.M. van (1997) *Economie van de overheid*, Schoonhoven: Academic Service.

Senden, L. (2005) Soft Law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet? *Electronic Journal of Comparative Law*, 9.1, pp. 1-18.

Sluijs, E.M. en Bakker, D.H. de (1992) *Kwaliteitssystemen in ontwikkeling*, Utrecht: Nivel.

Sluijs, E.M. en Wagner, C. (2003) *Progress in the implementation of Quality management in Dutch health care: 1995-2000*, Utrecht: Nivel.

Sluijs, E.M. en Wagner, C. (2000) *Kwaliteitssystemen in zorginstellingen: de stand van zaken in 2000*, Utrecht: Nivel.

Timmer, W.W. (2005) *Probleem baart wet*, In: afscheidsbundel ter gelegenheid van het afscheid van de Inspecteur-generaal van Verkeer en Waterstaat.

Treib, O., Bähr, H. and Falkner, G. (2005) *Modes of Governance: a note towards Conceptual Clarification*. *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. N-05-02.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Deregulering van overheidsregelingen*. Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, 1983-1984, 17 931, nr. 9.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*, 1994-1995, 24 036, nr.1.

Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nota Kwaliteit van Zorg*, TK 22 113, nr. 2.

Veen, R.J. van der (1997) *Uitvoering van beleid. Een beschouwing over onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving in Nederland*, *Recht der Werkelijkheid*, 2, pp. 4-17.

Veld, R.J. in 't (1993) *Zelfregulering en overheidssturing*, In: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis en J.A.F. Peters, *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, pp 53-68.

Vogel, K.S. (1996) *Freer Markets, More Rules*, Ithaca: Cornell University Press.

Vulto, M.E. en Buytendijk, J. (2003) *Duizend bloemen in één kleurrijk boeket*. Op weg naar een georganiseerde eerste lijn, Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.

Wiering, M. (1999) *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*. Dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen. Handelsuitgave Lelystad: Vermande.

Wijmen, F.C.B. van (1998) Consistentie van kwaliteitsregulering: ook een kwestie van kwaliteit, In: J.C.J. Dute en F.C.B van Wijmen eds. , Consistentie van wetgeving in de gezondheidszorg, Antwerpen - Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen, pp. 91-118.

Williamson, O. (1981) The Economics of Organisation: The Transaction Cost of Approach, American Journal of Sociology, 87, pp. 548-577.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) De toekomst van de nationale rechtsstaat, Rapporten aan de regering, nr.63, Den Haag: Sdu.

Bijlage 1 - Selectie cases en lijst van geïnterviewden

Selectie cases

Om tot een zekere mate van (theoretische) generalisatie te komen is bij de selectie van de cases gezocht naar open normen met een vergelijkbare doelstelling. Gekozen is voor normcomplexen met betrekking tot de kwaliteit van de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg. Deze normcomplexen bevatten open normen met het karakter van een zorgplicht en gaan uit van vergelijkbare toetsingskaders en bepalingen ten aanzien van overheidshandhaving (middels toezicht en dwang). De overeenkomsten tussen de normcomplexen vormen de basis voor een theoretische generalisatie. Deze normcomplexen zijn daarnaast bijzonder interessant omdat zich een grote variëteit voordoet in de aard van de normadressaten, de inbedding en ontwikkeling van de open norm en de partijen die het zelfreguleringsarrangement constitueren. Dit biedt de mogelijkheid voor een brede verkenning van de condities waaronder open normen een effect sorteren op de materiële en de immateriële regeldruk.

In aanvulling op de vergelijkbaarheid van de doelstellingen van de open norm is een tweede dimensie van variatie leidend geweest voor de selectie van de cases. Het betreft het onderscheid tussen een homogene en een heterogene branche of sector.⁴⁴ Deze keuze is gemaakt tegen de achtergrond van het effect dat van deze variabele uitgaat op het proces waarin normen worden ontwikkeld ter invulling van de open normen, het draagvlak voor de normen in de branche en de mogelijkheden voor toetsing (Coglianese & Lazer, 2003; Van Erp en Verbeek, 2004). Voor het bepalen van de mate van diversiteit in een sector is vooral gekeken naar de aard van activiteiten die worden verricht. De achterliggende gedachte is dat het moeilijker is om op het niveau van de sector concrete en passende normen te ontwikkelen als de activiteiten minder eenduidig zijn en belangen uiteenlopen. Dit kan de materiële en immateriële regeldruk beïnvloeden. Naast de variatie in de activiteiten wordt gekeken naar de variatie in omvang van de bedrijven en instellingen. De omvang is van invloed verondersteld op de middelen die bedrijven en instellingen kunnen besteden aan de uitvoering en naleving van gestelde normen. Dit raakt onmiddellijk aan de nalevingskosten en kan ook een effect hebben op de immateriële regeldruk.

44) De termen 'sector' en 'branche' worden in deze studie synoniem gebruikt.

Figuur 2 Selectie cases

Op basis van de genoemde dimensies zijn de volgende sectoren geselecteerd:

	HOMOGENE SECTOR	HETEROGENE SECTOR
Case Kwaliteit van de gezondheidszorg	De thuiszorg	De eerstelijnszorg
Case Kwaliteit van het hoger onderwijs	Het hoger beroepsonderwijs	Het wetenschappelijk onderwijs
Case Kwaliteit van het milieu	De grafische industrie	De metaalindustrie

Er zijn diverse relatief homogene sectoren in de gezondheidszorg. Gekozen is voor de thuiszorgsector, omdat de brancheorganisatie van reguliere thuiszorginstellingen – de Landelijke Vereniging voor de Thuiszorg (LVT)⁴⁵ – van meet af aan een zeer actieve rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van het systeem van kwaliteitszorg. De meest heterogene sector is de eerstelijnszorg. De samenwerkingsverbanden binnen deze sector vertonen grote variatie. In deze studie gaat de aandacht uit naar (koepels van) gezondheidscentra. Dit type samenwerkingsverband vormt van oudsher de achterban van de Landelijke Vereniging van Georganiseerde eerste lijn (LVG). Gezondheidscentra en hun koepels variëren sterk in de samenstellende disciplines, de omvang en het zorgaanbod.

Het hoger onderwijs bestaat uit slechts twee sectoren: het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. De grens tussen homogeen en heterogeen is hier minder scherp te trekken. Bij deskundigen op dit terrein bestaat de indruk dat de universitaire sector van oudsher homogener is dan de HBO-sector. Uit het veldonderzoek bleek echter dat de universitaire sector met zijn diverse activiteiten op het gebied van onderwijs en onderzoek als heterogener dan de HBO-sector kan worden beschouwd. In het hoger beroepsonderwijs zijn de activiteiten nog steeds primair gericht op het onderwijs. De brancheorganisaties zijn respectievelijk de VNSU voor het wetenschappelijk onderwijs en de HBO-Raad voor het hoger beroepsonderwijs.

In het milieubeleid is de grafische industrie een relatief homogene sector en de metaalindustrie een relatief heterogene sector. De criteria voor het bepalen van de diversiteit zijn de omvang van de bedrijven en de variatie in de activiteiten die in de branche worden verricht. De brancheorganisaties zijn respectievelijk de KVG in de grafische industrie en de FME in de metaalindustrie.

In deze studie zijn per branche vier instellingen of bedrijven geselecteerd. In het empirisch onderzoek zijn sleutelpersonen van 30 organisaties geïnterviewd. Per casus zijn tenminste 10 sleutelpersonen geïnterviewd (tenminste 2 vertegenwoordigers van brancheorganisaties en 8 vertegenwoordigers van instellingen of bedrijven). Hierna vindt u een lijst van de geïnterviewde organisaties.

45) De Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) heeft per 1 juli 2005 een nieuwe naam: Z-org, organisatie van zorgondernemers. Met de nieuwe naam wordt uitdrukking gegeven aan de verbreding van het takenpakket van de lidinstellingen. Thuiszorgorganisaties houden zich in toenemende mate niet meer uitsluitend met thuiszorg bezig, maar zijn ook actief op het terrein van wonen en welzijn.

Overzicht geïnterviewde brancheorganisaties en instellingen/bedrijven

Case Kwaliteitszorg in de gezondheidszorg

Sector: Thuiszorg

Brancheorganisatie:

- Landelijke Vereniging voor de Thuiszorg⁴⁶

Zorginstellingen:

- Carint
- Icare
- Sensire Winterswijk
- Livio

Sector: Eerstelijnszorg (gezondheidscentra)

Brancheorganisatie:

- Landelijke Vereniging voor de Georganiseerde eerstelijns

Gezondheidscentra:

- Stichting Gezondheidscentra Eindhoven
- Stichting Gezondheidscentra Enschede
- Stichting Gezondheidscentra Zoetermeer
- Gezondheidscentrum Tarwezig

Case Hoger Onderwijs

Sector: Hoger Beroepsonderwijs (HBO)

Brancheorganisaties:

- HBO-Raad
- NQA

Hogescholen:

- Christelijke Hogeschool Nederland (Leeuwarden)
- Christelijke Hogeschool Windesheim (Zwolle)
- Hogeschool van Rotterdam
- Hogeschool Arnhem/Nijmegen (HAN)

Sector: Wetenschappelijk Onderwijs (WO)

Brancheorganisatie:

- VSNU
- QANU

Universiteiten:

- Universiteit Twente (UT)
- Universiteit van Amsterdam (UvA)
- Rijksuniversiteit Groningen (RUG)
- Universiteit Utrecht (UU)

Case Bedrijfsinterne milieuzorg

Sector: Grafische industrie (grafimedia)

Brancheorganisatie:

- KVGGO

Grafische bedrijven

- Wegener Grafische Bedrijven (Apeldoorn)
- Lecturis (Eindhoven)
- Senefelder Misset (Doetinchem)
- Koninklijke Wöhrmann (Zutphen)

Sector: Metaalindustrie (metalektro)

Brancheorganisatie:

- FME-CWM

Metaalbedrijven:

- VDL/BOVA (Valkenswaard)
- NedCar (Born)
- Ahrend (Sint Oedenrode)
- PANanalytical (Eindhoven)

46) Zie voetnoot 3.

Bijlage 2 - Methoden van onderzoek

Het meten van nalevingskosten en subjectieve regeldruk

De definitie van nalevingskosten als meerkosten werpt een methodologisch probleem op: hoe kunnen de meerkosten worden gemeten? Het ontbreekt tot dusver aan een geschikte meetmethode voor de nalevingskosten. Eerdere pogingen voor een generiek toepasbare methodiek zijn telkens gestrand, omdat het moeilijk is de nalevingskosten te onderscheiden van de 'normale' kosten in de bedrijfsvoering.⁴⁷ Naar aanleiding van de aanvaarding van de motie-Aproot door de Tweede Kamer, waarin wordt gepleit voor het meten van nalevingskosten teneinde deze te reduceren, is recent door EIM een onderzoek verricht naar de mogelijkheid om te komen tot een generieke meetmethode. De conclusie luidt dat het meten van de integrale inhoudelijke nalevingskosten van bestaande regelgeving niet zinvol en niet haalbaar is. Wel wordt het mogelijk geacht om de nalevingskosten te bepalen van nieuwe of gewijzigde regelgeving.

Het EIM-rapport stelt voor om bij nieuwe wet- en regelgeving stelselmatig de nalevingskosten te kwantificeren door het verschil tussen de door de overheid opgelegde norm en de in het bedrijfsleven gangbare praktijk als maatstaf voor de meerkosten te nemen. Per wettelijke verplichting zal moeten worden vastgesteld wat die gangbare praktijk is. Ter operationalisatie heeft EIM het model globaal uitgewerkt in een stappenplan. De belangrijkste elementen hieruit zijn: het in overleg met de betrokken branche(s) en andere inhoudelijke specialisten vaststellen wat de essentiële kenmerken (zoals sector en bedrijfsgrootte) zijn van het betrokken bedrijfsleven, in kaart brengen wat de gangbare praktijk is en vervolgens bepalen welke weg het beste kan worden bewandeld om de kloof tussen praktijk en norm te overbruggen. De keuze om dit stappenplan alleen bij nieuwe wet- en regelgeving te volgen is ingegeven door de constatering dat de kosten van bestaande overheidsregels voor de ondernemer meestal niet meer afzonderlijk herkenbaar zijn.

Dit probleem bestaat ook in de onderhavige studie. Uit eerder onderzoek is bijvoorbeeld bekend dat instellingen en bedrijven weinig zicht hebben op de kosten van kwaliteitszorg op het gebied van de gezondheidszorg en de milieuzorg (Bakker en Sluijs, 1992: 52). Dit is ten dele het gevolg van het internaliseren van de norm, waardoor activiteiten op het terrein van de kwaliteitszorg een onderdeel zijn gaan vormen van de 'normale' bedrijfsvoering ('gestold gedrag'). Ook zonder de overheidsregels zouden bedrijven en instellingen in kwaliteitszorg investeren, maar wellicht minder of op een andere wijze.⁴⁸

Om de methodologische problemen van het meten van nalevingskosten te ondervangen volgt dit onderzoek een strategie die verwant is aan het stappenplan dat het EIM-rapport

47) Zie het EIM-rapport voor een overzicht van ervaringen in binnen- en buitenland met het meten van nalevingskosten (Nijsen, e.a.2005).

48) Op het terrein van de gezondheidszorg is een aanvullende verklaring voor het gebrekkige inzicht dat maar weinig zorginstellingen kostprijsberekeningen maken. De instellingen weten hierdoor niet precies welke extra kosten zij maken, maar ook niet welke kosten zij uitsparen dankzij de investeringen in kwaliteitszorg (vergelijk Sluijs en Bakker, 1992:52-53)

voorstelt. In overleg met de brancheorganisaties van steeds twee sectoren op het terrein van de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg worden de belangrijkste kenmerken van de betreffende sectoren en de daarin opererende bedrijven en instellingen bepaald. Vervolgens worden in elke sector vier bedrijven/instellingen geïnterviewd om het beeld te complementeren.

Omdat het bij open normen niet goed mogelijk is om het verschil tussen de door de overheid opgelegde norm en de in het bedrijfsleven gangbare praktijk als maatstaf voor de meerkosten te nemen, wordt in het empirisch onderzoek geïnventariseerd welke kosten en baten de bedrijven en instellingen zelf percipiëren. Daartoe wordt gebruik gemaakt van een systematiek van kostensoorten, die is toegesneden op vijf fasen van het reguleringsproces. Bij de naleving van de open norm zijn dit de fasen van invulling van deze norm (normontwikkeling), invoering van de aldus ontwikkelde normen, de toepassing ervan, het toezicht hierop en de handhaving ervan. Bij de inventarisatie van de nalevingskosten wordt het onderstaande schema aan de geïnterviewden voorgelegd.

Figuur 3 Inventarisatie activiteiten en kosten

Fasen in het proces van zelfregulering	Activiteiten in het deelproces?	Wie verricht de activiteiten?	Kosten verbonden aan de activiteiten?	Wie draagt de kosten?
Normstelling				
Invoering				
Naleving				
Toezicht				
Handhaving				

Bij het in kaart brengen van de activiteiten wordt een onderscheid gemaakt naar zelfreguleringsactiviteiten die aan de interne kwaliteitszorg verbonden zijn en zelfreguleringsactiviteiten die in het kader van de externe kwaliteitszorg plaatsvinden. Het wordt bepaald door het oogmerk van waaruit activiteiten worden ontwikkeld. Bij de interne kwaliteitszorg gaat het om het verwezenlijken van interne doeleinden (zoals het verbeteren van de prestaties). Externe kwaliteitszorg betreft de activiteiten die vanuit externe doeleinden worden verricht (zoals verantwoording aan *stakeholders*).⁴⁹

Om zicht te verschaffen op de verschillen tussen de 'gangbare praktijk' en de situatie die door de open norm wordt gecreëerd, wordt aan de instellingen en bedrijven wordt gevraagd of zijn denken dat de kosten van de kwaliteitszorg zouden veranderen als de overheid zou kiezen voor gedetailleerde kwaliteitscriteria. Ook is gevraagd of en in welke richting de kosten van kwaliteitszorg in hun organisatie zouden veranderen als er sprake zou zijn van een situatie waarin overheidsregulering geheel ontbreekt.

49) Zie bijlage 3.

Het meten van de invloed van condities

De invloed van de kenmerken van het normenstelsel, de kenmerken van de normadressaat en de kenmerken van de externe organisaties die toezicht uitoefenen of bij certificatie en accreditatie betrokken zijn op de regeldruk wordt bepaald op basis van de interviews. Van een invloed wordt uitgegaan indien tenminste één van de vier in een branche geïnterviewde personen deze aangaf en de uitspraken van deze persoon consistent waren. Op deze wijze is uitgegaan van een objectief vast te stellen minimumcriterium dat past bij de casestudy benadering en het verkennend karakter van het onderzoek. De invloed van de kenmerken van de sector en de brancheorganisaties is op basis van de interviews en aanvullende literatuur vastgesteld.

Bijlage 3 - Vormgeving kwaliteitszorg

Deze bijlage dient inzicht te verschaffen in de vormgeving van de kwaliteitszorg, het onderwerp van de cases van deze studie.

In het kader van de kwaliteitszorg waartoe bedrijven en instellingen door open normen zijn aangezet, vinden zelfreguleringsactiviteiten plaats die aan het concept van de kwaliteitscirkel zijn gerelateerd (French & Bell, 1999; Harteloh & Caspari, 1991). Dit concept dient ertoe de kwaliteit in de organisatie te verbeteren. Het bevat vier stappen: planning, doen, controle en handelen. In figuur 4 is de kwaliteitscirkel afgebeeld.

Figuur 4 Kwaliteitscirkel

De vier stappen, die in theorie continu worden doorlopen, geven inzicht in de activiteiten die organisaties ondernemen in het kader van de interne kwaliteitszorg. Zij omvatten de invoering, toepassing, controle en handhaving van middels zelfregulering tot stand gebrachte normen op het gebied van de kwaliteitszorg. Bij de *planning* wordt de invoering van zelfreguleringsnormen voorbereid. Activiteiten zijn: de verzameling van gegevens en de keuze van de werkwijze. Bij de *uitvoering* ('do') wordt de gekozen werkwijze in de praktijk toegepast. In deze studie gaat het dan om de naleving van de door de brancheorganisatie, instellingen en bedrijven zelf ontwikkelde normen. De *controle* bevat een voortgangsbewaking en het meten van effecten. Dit omvat activiteiten van intern toezicht op een correcte en voldoende toepassing van de normen. Daarnaast kan er sprake zijn van externe controle, waarbij de organisatie verantwoording aan belanghebbenden of toezichthouders aflegt.⁵⁰ Dit gaat dit meestal gepaard met informatieverschaffing. De

50) In een achtergrondstudie van de Algemene Rekenkamer over de verbreding van publieke verantwoording zijn vier vormen van verantwoording onderscheiden op basis van de vraag aan wie verantwoording wordt afgelegd: verticaal toezicht (aan de minister of een toezichthouder), maatschappelijk toezicht (aan de maatschappij of de branche/sector), horizontaal toezicht (aan klanten of gebruikers) en intern toezicht (aan Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen en aan Ondernemingsraad). Het verticale en interne toezicht hebben een wettelijke grondslag en gaan vaak gepaard met handhabingsbepalingen (zie Algemene Rekenkamer, 2004).

laatste stap ('act') betreft de aanpassing van de werkwijze op grond van de geconstateerde resultaten. Gesproken wordt van zelfhandhaving of interne handhaving van de zelfreguleringsnormen.

De kwaliteitscirkel heeft betrekking op de activiteiten die plaatsvinden in het kader van de interne kwaliteitszorg. Bij de interne kwaliteitszorg gaat het om het verwezenlijken van interne doeleinden (zoals het verbeteren van de prestaties). Daarnaast kan de kwaliteitszorg zelfreguleringsactiviteiten inhouden die in het kader van de externe kwaliteitszorg plaatsvinden. Externe kwaliteitszorg betreft de activiteiten die vanuit externe doeleinden worden verricht (zoals verantwoording naar buiten).⁵¹

51) Dit onderscheid zien we onder meer terug bij het inventariseren van de nalevingskosten.

Bijlage 4 - Cases

Case 1: Kwaliteitszorg in de gezondheidszorg

In deel 1 van bijlage 4 wordt beschreven welke omstandigheden welke invloed uitoefenen op de regeldruk in de case gezondheidszorg. Daarbij gaat het om de kosten en irritaties die worden veroorzaakt door de wettelijke open norm en aanpalende normen die de kwaliteit van zorg regelen. Paragraaf 1.1 beschrijft de open norm en overige relevante wetsvoorschriften ten aanzien van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg. Deze paragraaf gaat ook in op de ontwikkeling en inhoud van de open norm, haar inbedding in de kwaliteitszorg en de normadressaten. Paragraaf 1.2 brengt de zelfreguleringsactiviteiten van betrokken partijen in kaart. Paragraaf 1.2.1 bespreekt welke partijen buiten de normadressaten en de brancheorganisatie betrokken zijn (geweest) bij de zelfregulering (1.2.1). Daarna wordt ingegaan op de zelfreguleringsactiviteiten van de brancheorganisaties en de onderzochte normadressaten: thuiszorginstellingen (1.2.2) en gezondheidscentra (1.2.3). Paragraaf 1.3 bespreekt de nalevingskosten (de materiële regeldruk) voor verschillende fasen van het zelfreguleringsproces. In een vierde stap komen de irritaties (immateriële regeldruk) en de betekenis van baten aan bod die de geïnterviewde thuiszorginstellingen en gezondheidscentra ervaren (1.4). Paragraaf 1.5 bespreekt onder welke condities open normen een effect sorteren op de immateriële regeldruk (zie voor een overzicht van de onderzochte condities hoofdstuk 4 van dit rapport). Eerst wordt ingegaan op de invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de kenmerken van de instellingen (1.5.1). In paragraaf 1.5.2 komen aan bod: de kenmerken van de sector en de brancheorganisaties en de kenmerken van de externe organisaties die betrokken zijn bij het toezicht, de handhaving en de certificering. Paragraaf 1.5.3 bevat een verkenning van condities met een effect op de materiële regeldruk. In paragraaf 1.6 worden enkele andere relevante effecten van het normenstelsel aan de orde gesteld. Bijlage 4.1 wordt afgesloten met een vergelijking van de twee onderzochte zorgsectoren (1.7).

1.1 Open norm en overige relevante wettelijke voorschriften

De open norm die in deze case centraal staat, is vastgelegd in artikel 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen.⁵² Dit artikel bepaalt dat zorgaanbieders verantwoorde zorg moeten bieden. Hieronder wordt verstaan zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de patiënt. De basis van de Kwaliteitswet is de grondwettelijke zorgplicht van de overheid. Artikel 22 van de Grondwet draagt de overheid op om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Hieruit vloeit haar eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gezondheidszorg voort, zowel in termen van de kwaliteit van het zorgstelsel, van het systeem van planning en financiering als in termen van de concrete hulpverlening en de daarbij gebruikte geneesmiddelen en hulpmiddelen. In engere zin betreft de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zorg het treffen van maatregelen gericht op

52) Wet van 18 januari 1996 betreffende de kwaliteit van zorginstellingen (Stb. 80).

de regulering en borging van verantwoorde zorg (Van Wijmen, 1998:94). Deze studie richt zich op de inbedding van de open norm in de kwaliteitswetgeving in enge zin.⁵³

In welke mate en welke vorm de overheid maatregelen treft, betreft een politieke keuze. Een belangrijk instrument in de regulering en borging van de kwaliteit van zorg is wet- en regelgeving. Tot het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw opteerde de overheid voor een systeem dat werd gekenmerkt door intensieve overheidsbemoediging. De overheid ontwikkelde zelf kwaliteitsnormen, die tot uitdrukking werden gebracht in erkenningseisen. Deze eisen werden opgelegd in het kader van de wetgeving inzake de planning en financiering van zorg die werd betaald uit collectieve middelen. Dit systeem van kwaliteitsregulering had onder meer als bezwaar dat de centraal opgelegde, veelal gedetailleerde kwaliteitsnormen bureaucratie in de hand werkten en een sterk demotiverende invloed hadden op instellingen en beroepsbeoefenaren in de zorg (Eijlander, 1996). Tegen deze achtergrond koos de overheid voor een nieuwe wettelijke regeling van de kwaliteit van zorg, die uitging van een herschikking van taken en verantwoordelijkheden.⁵⁴ In plaats van kwaliteitsnormen van overheidswege te definiëren, werd het begrip 'verantwoorde zorg' geïntroduceerd. Wat dit behelst werd in essentie reeds beschreven in de in 1991 verschenen Nota Kwaliteit van Zorg (TK 22 113, nr.2), waarin ook een blauwdruk van een wettelijke regeling voor de kwaliteit van binnen instellingen verleende zorg besloten lag. De leidende gedachte was een kader te bieden dat zorgaanbieders motiveert invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid en dat aansluit bij de reeds in het veld ontwikkelde initiatieven voor kwaliteitsregulering. In maart 1994 werd het wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend en in april 1996 is de Kwaliteitswet zorginstellingen in werking getreden. Hierna worden de contouren van de relevante kwaliteitswetgeving beschreven.

De Kwaliteitswet Zorginstellingen (KWZ) kent een stramen van een beperkte en globale inhoudelijke normering via gedragsvoorschriften. Zorginstellingen zijn de normadressaten: de Kwaliteitswet verplicht zorginstellingen tot het bieden van 'verantwoorde zorg' en het in stand houden van een kwaliteitssysteem voor een interne beoordeling en verbetering van de kwaliteit van zorg. Hiermee is er een wettelijke prikkel voor interne kwaliteitszorg. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever een

53) De Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet BIG tezamen vormen de centrale pijlers onder het systeem van kwaliteitsregulering op het terrein van de zorg- en dienstverlening. Met het oog op de vergelijkbaarheid van de onderzoekseenheden beperkt zich dit onderzoek tot het normencomplex van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Voor een overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen kwaliteitssystemen van beroepsbeoefenaren en zorginstellingen, zie Sluijs en De Bakker (1992:7 e.v.).

54) De verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar het veld paste in een veranderde visie op wetgeving. In de loop van de jaren tachtig van de vorige eeuw nam maakte het idee van een maakbare samenleving plaats voor vertrouwen in marktwerking. De overheid kon in deze optiek volstaan met het reguleren van de markt. In het verlengde van de veranderde opvatting over de verantwoordelijkheidsverdeling kwam in het wetgevingsbeleid deregulering en wettelijk geconditioneerde zelfregulering centraal te staan.

verplichte externe toetsing door middel van certificatie (externe kwaliteitszorg) heeft overwogen, maar er uiteindelijk van afzag in het vertrouwen dat het veld dit in het proces van zelfregulering uit eigen beweging zou realiseren.

De inhoud van de Kwaliteitswet kan als volgt worden samengevat:

- de zorgaanbieder - de natuurlijke of rechtspersoon die een instelling in stand houdt - moet verantwoorde zorg leveren. Dit betreft zorg van een goed niveau, die in elk geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de patiënt (art 2 KWZ);
- de zorgaanbieder moet de zorgverlening kwalitatief en kwantitatief zodanig inrichten en organiseren dat dit redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde zorg.⁵⁵ De zorgaanbieder moet hierbij de resultaten van overleg tussen zorgaanbieders, zorgverzoekers en patiënten/consumentenorganisaties in acht nemen (art. 3 KWZ);
- de zorgaanbieder moet een beleid hebben dat leidt tot een systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van zorg (art. 4 KWZ). In de praktijk vereist dit een integraal kwaliteitssysteem dat een interne beoordeling en verbetering van de kwaliteit impliceert (interne kwaliteitszorg). Als de zorginstelling hiervoor kiest, vormt het tevens de basis voor externe toetsing van geleverde kwaliteit (externe kwaliteitszorg);
- de zorgaanbieder legt jaarlijks door middel van een openbaar kwaliteitsjaarverslag verantwoording af over de maatregelen en activiteiten die in het kader van het kwaliteitsbeleid zijn genomen (art.5 KWZ). Dit jaarverslag moeten de instellingen toezenden aan de minister van VWS, de regionale inspectie en de algemene regionale patiënten/consumenten organisatie;
- de Inspectie houdt toezicht op de naleving van voornoemde bepalingen (art. 8 KWZ).

De Kwaliteitswet zorginstellingen schrijft een systeem voor waarin zorginstellingen hun eigen functioneren structureel en systematisch evalueren en waar nodig verbeteringen aanbrengen. De wet legt hiermee de facto een integraal kwaliteitssysteem als instrument voor de vormgeving van de interne kwaliteitszorg op. Als zorgaanbieders hun verantwoordelijkheid niet waarmaken, kan de overheid bij AmvB nadere regels stellen of de naleving afdwingen door middel van de toepassing van het handhavingsinstrumentarium. De terughoudende opstelling van de overheid in de ontwikkeling van kwaliteitsnormen is gepaard gegaan met een intensivering van het overheidstoezicht. Aanvankelijk was de bedoeling dat ook de Inspectie meer op afstand van het veld zou komen te staan. In plaats van een inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van geleverde zorg, zou de Inspectie zich toeleggen op het controleren of zorgaanbieders de wettelijk voorgeschreven kwaliteitssystemen daadwerkelijk tot stand brachten. In de praktijk bleek dit voor veel verwarring over de rol van de Inspectie te zorgen. Dit werd versterkt doordat het de Inspectie ontbrak aan een passend instrumentarium om een trage of ontoereikende invoering van het kwaliteitssysteem middels dwang te handhaven. Bovendien bleek dat het systeem van toezicht-op-toezicht zich moeizaam verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zorg (Legemaate, 2002:120).

55) Deze bepaling vereist dat de instellingen een organisatie instandhouden, in termen van mensen en middelen en van een toedeling van verantwoordelijkheden. De toelichting bij de wet maakt duidelijk dat de leiding van de instelling via deze norm wordt aangesproken op een goede afstemming van professionele kwaliteitsbewaking en -bevordering middels protocollen en richtlijnen.

1.2 De zelfreguleringsactiviteiten

1.2.1 Betrokken partijen: de rol van de HKZ, zorginstellingen en beroepsbeoefenaren, zorgverzekeraars en patiënten/consumentenorganisaties

De betrokken partijen

Hierboven is aangegeven dat de open norm zich richt tot zorginstellingen. Zij worden geacht de open norm in een proces van zelfregulering nader in te vullen. Bij dit procesproces zijn diverse andere partijen betrokken (geweest). Dit zijn de stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ), de beroepsbeoefenaren, de brancheorganisaties, de zorgverzekeraars en de patiënten/consumentenorganisaties. De wetgever koos om redenen van deregulering en flexibiliteit bewust voor een wettelijk kader op hoofdlijnen. De partijen in het veld werden geacht de globale eisen nader in te vullen, uit te werken en in kaderafspraken neer te leggen (Bersee, 1990:1338). De Kwaliteitswet zorginstellingen gaat uit van een bepaalde verdeling van verantwoordelijkheden tussen partijen die betrokken zijn bij de kwaliteit van zorg.⁵⁶ Hierna wordt ingegaan op de bijdrage van de betrokken partijen aan het proces van zelfregulering.

Zelfreguleringsactiviteiten HKZ

Om tot een samenhangend kwaliteitsbeleid en kwaliteitsborging in de zorg te komen, is in 1994 de stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) opgericht. Het initiatief hiervoor is genomen door de brancheorganisaties van zorgaanbieders, zorgverzekeraars en patiënten/consumentenorganisaties. In 1996 heeft de HKZ - onder auspiciën van een Centraal College van Deskundigen voor de Zorgsector⁵⁷ - een blauwdruk voor externe kwaliteitsbeoordeling in de zorgsector tot stand gebracht. Dit model bestaat uit negen rubrieken, waarin het totaal aan processen in instellingen voor zorg en welzijn worden beschreven. Enkele rubrieken schrijven normen voor die op het primaire proces betrekking hebben, andere op de ondersteunende processen. Bij de ontwikkeling van een certificatieschema worden deze rubrieken sectorspecifiek ingevuld. Een certificatieschema kan worden aangevraagd door een organisatie die de sector representeert. De HKZ-normen vormen een minimumstandaard en zijn gebaseerd op ISO-normen.

56) Deze verdeling is het resultaat van intensief overleg tussen de overheid en partijen in het veld, in het bijzonder de zorgaanbieders, de zorgverzekeraars en de patiënten/consumentenorganisaties. De basis hiervoor werd in 1989 gelegd tijdens de eerste Leidschendam-conferentie, een 'invitational conference' over de kwaliteit van zorg die op verzoek van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur door de KNMG werd georganiseerd. De eerste Leidschendam-conferentie mondde uit in enkele principebesluiten, onder meer over de verantwoordelijkheidsverdeling. Tijdens een vervolgonferentie in 1990 werd de intentieverklaring omgezet in concrete afspraken, die uiteindelijk hun beslag hebben gekregen in de Kwaliteitswet zorginstellingen. Het accent ligt daarbij op de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders, zoals ook blijkt uit het feit dat de gedragsvoorschriften uit de Kwaliteitswet zorginstellingen zich tot zorgaanbieders richten.

57) Het Centraal College van Deskundigen voor de Zorgsector is erkend door de Raad voor Accreditatie. In het college participeren vertegenwoordigers van instellingen en beroepsbeoefenaren; de Nederlandse Patiënten/Consumenten Federatie en Zorgverzekeraars Nederland. Vertegenwoordigers van de Inspectie en van het Ministerie van VWS treden als adviseurs op.

Zelfreguleringsactiviteiten beroepsbeoefenaren

De kwaliteitszorg omvat alle met de te verlenen zorg samenhangende handelingen en activiteiten, die binnen de instelling worden verricht. Dit betekent dat instellingen een kwaliteitsbeleid moeten voeren, een beleid dat gericht is op een integrale benadering van de verschillende aspecten van kwaliteit van zorg. De verantwoordelijkheid van de instelling voor het kwaliteitsbeleid laat de traditionele rolverdeling tussen de instelling en de daarin werkzame beroepsbeoefenaar onaangetast. De beroepsbeoefenaar blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de professioneel-inhoudelijke aspecten van de zorg. Deze aspecten worden beheerst door normen van de beroepsgroep. De instelling voorziet in de organisatorische en materiële ondersteuning van de zorgverlening. Het instellingsmanagement heeft in dit kader een verantwoordelijkheid voor het in stand houden van een integraal kwaliteitssysteem en moet erop toezien dat de beroepsbeoefenaren zich houden aan de normen en eisen die de beroepsgroep heeft ontwikkeld, zoals blijkt uit vakliteratuur, richtlijnen, standaarden, protocollen en dergelijke (Legemaate, 2002:121).

Rol van de zorgverzekeraars

Tijdens de Leidschendam-conferenties werd overeengekomen dat de zorgverzekeraars bijdragen aan de kwaliteit van zorg door zorgaanbieders op basis van kwaliteit te contracteren en door financiële en andere voorwaarden te scheppen waarbinnen zorgaanbieders een verantwoord niveau van zorg kunnen realiseren. Deze verantwoordelijkheid heeft geen basis gekregen in de Kwaliteitswet zorginstellingen. Wel wordt verwezen naar het overleg tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders over productieafspraken.⁵⁸ De resultaten van het overleg – die in een overeenkomst worden vastgelegd – dient de zorgaanbieder bij de inrichting van de zorgverlening te betrekken (art. 3 KWZ). De zorgverzekeraar krijgt hiermee de mogelijkheid om een instelling of beroepsbeoefenaar aan te spreken op gebrekkige zorgverlening. Door de contracteerplicht vormde de kwaliteit van zorg geen wezenlijk onderdeel van het overleg tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Veel zorgverzekeraars legden een aantal zeer algemeen geformuleerde kwaliteitsnormen vast in een standaardparagraaf van het contract. Recente ontwikkelingen in het kader van de modernisering van het gezondheidsstelsel hebben hierin verandering gebracht. In 2004 is de contracteerplicht voor aanbieders van extramurale zorg⁵⁹ opgeheven en is een functiegerichte bekostiging van de zorg ingevoerd⁶⁰. In het nieuwe vraaggestuurde zorgstelsel hebben zorgverzekeraars een ‘regierol’ gekregen: zij moeten bij de inkoop van zorg voor hun klanten (de

58) Onder productieafspraken wordt verstaan de wettelijk vereiste overeenkomst tussen het zorgkantoor en de zorgaanbieder over de omvang, tarieven en kwaliteit van de te leveren zorg.

59) Het gaat om de functies huishoudelijke en persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende en activerende begeleiding en behandeling voor zover niet gekoppeld aan verblijf.

60) Functiegerichte bekostiging houdt in dat zorgaanbieders begroten en betaald krijgen naar de AWBZ-functies (zoals verpleging en ondersteunende begeleiding) die ze leveren. Vóór de invoering van functiegerichte bekostiging kreeg de zorgaanbieder betaald per cliënt, ongeacht hoeveel zorg deze nodig had. Met de nieuwe bekostiging krijgen instellingen geld voor de geïndiceerde functies en klassen die ze van plan zijn te leveren.

verzekerden) scherp en efficiënt onderhandelen om de kosten van de zorg te beheersen. Door de invoering nieuwe Zorgverzekeringswet (ZVW) neemt de concurrentie tussen zorgverzekeraars toe en gaan zij meer risico dragen. Verzekeraars kunnen onder andere met elkaar concurreren op de hoogte van de nominale premie, de wijze van vergoeden, dienstverlening en de kwaliteit van de ingekochte zorg. Bij dit laatste past een actieve toetsende rol op het gebied van de kwaliteit van zorg. Daartoe bevat het zorgcontract in het nieuwe zorgstelsel in toenemende mate gedetailleerde kwaliteitseisen.

Rol van patiënten/consumentenorganisaties

De patiënten/consumenten organisaties dragen conform de Leidschendam-afspraken de verantwoordelijkheid voor het stimuleren van kwalitatief goede zorg vanuit het gebruikersperspectief. Dit houdt in dat zij in direct contact met zorgverlenende instellingen of via verzekeraars bij de onderhandelingen over de normstelling de belangen van patiënten en cliënten belangen onder de aandacht brengen. Tevens vervullen zij een 'waakhondfunctie'. Hiervoor is van belang dat zij goed geïnformeerd zijn over de activiteiten die in het kader van de kwaliteit van zorg worden verricht. Tegen deze achtergrond zijn instellingen wettelijk verplicht een kwaliteitsjaarverslag op te sturen naar regionale patiënten/consumenten organisaties (art.5 KWZ). Daarnaast dienen de instellingen de resultaten van het overleg met deze organisaties in de inrichten van de zorgverlening mee te nemen (art. 3 KWZ).

1.2.2 Zelfreguleringsactiviteiten in de thuiszorg

Algemene beschrijving

In de thuiszorg wordt het zorgaanbod in termen van producten uitgedrukt. Een bepaald product omvat een scala aan activiteiten. Thuiszorginstellingen kunnen diverse producten aanbieden, zoals kraamzorg, huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, gespecialiseerde verzorging, verpleging, voeding- en dieetadvies en de uitleen van verpleeg- en hulpmiddelen. De instellingen bepalen zelf welke productenmix zij aanbieden. De omvang van thuiszorginstellingen wordt door de brancheorganisatie uitgedrukt in termen van hun jaaromzet. De gemiddelde jaaromzet ligt tussen de 20 en 40 miljoen euro. Qua omvang constateren wij de volgende spreiding: 27 leden maken een omzet hoger dan 40 miljoen, 30 leden blijven beneden de 20 miljoen en de rest zit daartussen.

Er blijkt een zekere samenhang tussen de productenmix en de omvang van de instellingen te bestaan. De grote(re) instellingen bieden thuiszorg en jeugdgezondheidszorg aangevuld met uitleen en/of intramurale zorg. De kleine instellingen bieden alleen thuiszorg en in een aantal gevallen ook intramurale zorg. Vanwege de eenduidigheid in het zorgaanbod bij een bepaalde omvang (jaaromzet) kan de sector als relatief homogeen worden getypeerd.⁶¹

61) In vergelijking met andere zorgsectoren komt de homogeniteit volgens de LVT tot uitdrukking in het feit dat de leden naar buiten toe een eenheid vormen, een zelfde cultuur delen en een eenduidige financieringsstructuur kennen.

Brancheorganisatie

De LVT is de brancheorganisatie voor reguliere thuiszorginstellingen.⁶² Met ongeveer 90 leden is rond de 95% van deze instellingen bij de LVT aangesloten.⁶³ De activiteiten die de LVT voor haar leden verricht, zijn voor 80% gericht op de behartiging van belangen op het terrein van de financiering, de beïnvloeding van wetgeving en CAO-onderhandelingen. Tevens worden specifieke belangen behartigd in het kader van de help-desk functie van de LVT. De overige activiteiten bestaan uit dienstverlening, zoals het geven van cursussen en het organiseren van bijeenkomsten die aan een bepaald thema zijn gewijd. Het contact van de LVT met haar leden verloopt vooral via de Algemene Instellingsraad (AIR). Deze komt ongeveer vijf keer per jaar bijeen. De leden hebben stemrecht naar omvang van hun instelling. Daarnaast onderhoudt de LVT contact met de leden via klankbordgroepen, ook wel aangeduid als werkgroepen. Deze komen vaker bijeen en worden rond een bepaald thema of een bepaalde ontwikkeling georganiseerd. De klankbordgroepen spelen een belangrijke rol bij het organiseren van draagvlak voor de voorstellen die in de AIR worden ingebracht.

Zelfreguleringsactiviteiten van de LVT

De LVT heeft diverse activiteiten ondernomen om de Leidschendam-afspraken te vertalen in branchespecifieke normen. Deze activiteiten behoren tot de fase van de normontwikkeling. Zo was het vooruitzicht van een wettelijke verplicht kwaliteitssysteem voor de LVT een aanleiding om begin jaren negentig in een project met de inhoud van een dergelijk systeem te experimenteren. In 1994 heeft de LVT kwaliteitsnormen voor de thuiszorg opgesteld die zijn neergelegd in lidmaatschapseisen.⁶⁴ De kwaliteitsnormen vormden het vertrekpunt voor het certificatieschema voor thuiszorg dat op aanvraag van de LVT door de HKZ is ontwikkeld. Het betreffende certificatieschema was een van de eerste schema's die de HKZ tot stand bracht. Van dit schema is vervolgens een certificatieschema voor leden van de LVT afgeleid. Het voldoen aan de kwaliteitseisen die hierin zijn vastgelegd, is een voorwaarde voor het LVT-lidmaatschap. De instellingen ondergaan elke drie jaar een toetsing door TNO-certification, een onafhankelijk certificatie-instituut. De toetsing is 'verplicht' en wordt door de leden betaald. Thuiszorginstellingen die aan de kwaliteitseisen voldoen mogen het keurmerk van de LVT voeren. In 2000 zijn de LVT-kwaliteitseisen geactualiseerd, waarbij de eisen werden verzaamd en uitgebreid al bleven zij onder het niveau van de HKZ-normen. De eisen zijn recentelijk opnieuw ter discussie gesteld. De LVT wilde met het oog op de nieuwe financieringsstructuur een verzwaring van

62) De Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) heeft per 1 juli 2005 een nieuwe naam: Z-org, organisatie van zorgondernemers. Met de nieuwe naam wordt uitdrukking gegeven aan de verbreding van het takenpakket van de lidinstellingen. Thuiszorgorganisaties houden zich in toenemende mate niet meer uitsluitend met thuiszorg bezig, maar zijn ook actief op het terrein van wonen en welzijn.

63) Door de modernisering van de AWBZ - o.a. functiegerichte bekostiging - mogen nu ook andersoortige instellingen thuiszorg bieden, maar deze instellingen zijn geen lid van de LVT.

64) De introductie van marktwerking en de toelating van particuliere thuiszorg vormde hiervoor een enorme impuls. De kwaliteitszorg moest de LVT-leden een onderscheidend vermogen verschaffen. De brancheorganisatie wist hen te overtuigen van het belang van 'bindende' kwaliteitseisen om aan zorginkopers en cliënten te kunnen aantonen dat thuiszorginstellingen hoogwaardige en goed georganiseerde zorg leveren.

de lidmaatschapseisen en stelde voor om het lidmaatschap te verbinden aan HKZ-certificering. Dit is door de ledenraad tegengehouden. De raad heeft het besluit genomen om helemaal van de lidmaatschapseisen af te stappen. De LVT ontwikkelt momenteel een lichtere variant van de HKZ-certificatieschema, die zwaardere normen stelt dan het LVT-keurmerk maar niet zo zwaar als de HKZ-normen. De LVT wil deze lichtere variant aan de leden voorleggen als basis voor de lidmaatschapseisen. Het is de vraag of de leden – opnieuw – bereid zijn de eisen als voorwaarde voor lidmaatschap te accepteren. Momenteel wordt hierover een discussie gevoerd in een klankbordgroep.

De ondersteuning die de LVT haar leden biedt in de fase van de implementatie bestaat uit het verstrekken van informatie aan de lidinstellingen over de inhoud van de kwaliteitsnormen, het bieden van een handreiking voor de implementatie van deze normen en het begeleiden van de toetsing door TNO-certification. De LVT houdt bij welke leden een toetsing moeten ondergaan. Als de zorgverlening aan de gestelde eisen voldoet, levert TNO-certification een bewijs van goedkeuring en reikt de LVT het keurmerk uit. Wanneer een instelling niet wordt goedgekeurd, bespreekt de LVT met de instelling welke stappen moeten worden gezet om alsnog door de toetsing te komen. In sommige gevallen is begeleiding niet nodig en kunnen de leden in overleg met TNO zelf hun strategie bepalen. Momenteel hebben alle leden het LVT-keurmerk behaald. Dat houdt in dat de ondersteuning zich nu beperkt tot de administratie van de driejaarlijkse toetsing en de begeleiding van leden die niet door de hertoetsing komen.

Zelfreguleringsactiviteiten van de onderzochte instellingen thuiszorg

In paragraaf 1.2 is duidelijk gemaakt dat de implementatie van de open normen ten aanzien van de kwaliteit zorg plaatsvindt in het kader van een kwaliteitssysteem dat activiteiten van interne en externe kwaliteitszorg bevat. Een deel van de zelfreguleringsactiviteiten van de onderzochte zorginstellingen betreft de implementatie van de hierboven beschreven branchenormen. Als de instellingen de branchenormen specificeren en aanvullen kan implementatie ook normontwikkeling betekenen. Daarnaast bestaat de zelfregulering uit activiteiten die de zorginstellingen ondernemen in het kader van kwaliteitseisen van andere partijen die aan het wettelijk complex zijn gerelateerd waarin de open norm is ingebed.

Door de kwaliteitsnormen te verbinden aan het lidmaatschap, 'verplicht' de LVT de lidinstellingen tot de implementatie én toetsing van deze normen. De LVT-kwaliteitsnormen vormen de basis voor de vormgeving van de interne kwaliteitszorg en gaan met externe toetsing gepaard. Dit geldt niet voor de zwaardere HKZ-normen. Instellingen kunnen zelf bepalen of zij het HKZ-schema als basis nemen voor de interne kwaliteitszorg. Ook zijn zij niet verplicht tot certificatie, als zij de HKZ-normen als leidraad nemen voor de inrichting van de zorgverlening.

De vier onderzochte thuiszorginstellingen nemen de normen van de LVT en de HKZ als uitgangspunt voor het kwaliteitssysteem. De implementatie van de normen betreft het omzetten van de normen in interne kwaliteitsnormen, die in protocollen en procedures worden vastgelegd. Daarnaast stellen de instellingen waar nodig aanvullende normen op. Op deze wijze wordt een kwaliteitshandboek opgebouwd. De instellingen hanteren bij de

normontwikkeling verschillende werkwijzen (pilots, stuurgroep, interviews met directie, zelfsturende teams). Dit geldt ook voor de communicatie van de normen naar de medewerkers op de werkvloer die de normen moeten toepassen (intranet, overdracht in werkoverleg, nieuwsbrieven, trainingen/werkinstructies en dergelijke).

In de fase van toezicht vinden activiteiten van zelfevaluatie plaats. Daarvoor maken de onderzochte thuiszorginstellingen gebruik van verschillende instrumenten, zoals interne audits, onderzoeken naar de tevredenheid van medewerkers en klanten, klachtenregistraties, meldingen van near accidents en de planning en control cyclus. De audits richten zich gewoonlijk op een bepaald aspect van de kwaliteitszorg. De auditoren kijken of de procedures die het betreffende aspect regelen in de praktijk worden nageleefd. Het verslag met de bevindingen en adviezen vormen een basis voor een beraadslaging over maatregelen voor verbetering, die moeten zorgen voor veranderingen in de werkwijze. Of de verbetertrajecten daadwerkelijk in gang worden gezet is afhankelijk van de beschikbaarheid van middelen. De ernst van de problematiek bepaalt vaak of het benodigde budget voor de maatregelen vrijgemaakt wordt.

1.2.3 Zelfreguleringsactiviteiten in de eerstelijnszorg (gezondheidscentra)

Algemene beschrijving

Evenals in de thuiszorg hangen in de sector van de eerstelijnszorg de aard en de activiteiten en de omvang met elkaar samen. Samenwerkingsverbanden in de eerste lijn kennen zeer diverse verschijningsvormen. Het betreft zowel concrete samenwerkingsverbanden als verzamelbegrippen van bepaalde typen veelvoorkomende organisaties.⁶⁵ De diverse verschijningsvormen van samenwerking kunnen worden onderverdeeld langs twee lijnen: het gaat om monodisciplinaire of multidisciplinaire samenwerking en de samenwerking richt zich primair op het primaire proces van de zorgverlening of op de organisatie van ondersteunende dienstverlening aan beroepsbeoefenaren in de eerstelijnszorg.⁶⁶

Bij de selectie van instellingen is gekozen voor (koepels van) gezondheidscentra. Het zorgaanbod van deze centra wordt bepaald door de problematiek in de wijk. In nieuwbouwwijken doen zich met name psychische, psychosociale en psychosomatische problemen voor. Achterstandwijken kampen met een vergelijkbare problematiek, maar hebben ook meer patiënten met psychiatrische en chronische aandoeningen. In 'gemiddelde' wijken is de problematiek gemengd. De zorgvraag bepaalt welke disciplines in het samenwerkingsverband nodig of wenselijk zijn.

De omvang van de patiëntenpopulatie bepaalt of een gewenste specialisatie in een samenwerkingsverband rendabel is. Om de organisatiekosten rendabel te laten zijn moet een samenwerkingsverband een populatie van 8000-10.000 bedienen. Om als organisatie

65) Het rapport *Duizend bloemen in één kleurrijk boek* dat in opdracht van de Stichting Onderzoek en Ontwikkeling Maatschappelijke Gezondheidszorg (STOOM) is geschreven, geeft een overzicht van de praktijk van samenwerking in en rond de eerstelijnszorg (zie Vulto e.a., 2003). In dit rapport worden de verschillende samenwerkingsvormen in 16 categorieën ingedeeld.

66) Bij de eerste soort samenwerking is een organisatie een contractpartner voor het zorgaanbod van het gezondheidscentrum en in het tweede geval is het samenwerkingsverband een facilitaire organisatie voor zelfstandig optredende contractpartners.

rendabel te zijn kunnen gezondheidscentra zich verenigen in een koepel. De meeste LVG-lidinstellingen hebben een omvang tussen de 8000 en 10.000 patiënten. Aan de bovengrens zijn er enkele zeer grote centra met rond de 12.000 patiënten. Enkele kleine gezondheidscentra hebben een populatie van ongeveer 6000 patiënten.

De variatie in de activiteiten wordt bepaald door het aantal en het soort disciplines dat zich in een gezondheidscentrum verenigt. De drie kerndisciplines van een gezondheidscentrum zijn: huisarts, maatschappelijk werk en thuiszorg. Deze disciplines zijn vereist indien samenwerkingsverbanden in aanmerking willen komen voor subsidiëring.⁶⁷ Fysiotherapie is een vierde discipline die bijna altijd deel uitmaakt van een samenwerkingsverband. In meer dan de helft van de centra participeert een apotheker en in een groeiend aantal samenwerkingsverbanden is ook een eerstelijnspsycholoog aanwezig. Andere disciplines die in het samenwerkingsverband kunnen zijn opgenomen zijn bijvoorbeeld verloskundigen, fysiotherapeuten, ergotherapeuten, diëtisten en tandartsen. Als gezondheidscentra zich in een koepel verenigen is er meer managementondersteuning. Een specialistisch aanbod, zoals bijvoorbeeld diabeteszorg kan voor meerdere centra samen uitgebreider zijn. Verder kan in koepelverband worden samengewerkt met een discipline waar in één centrum geen middelen voor zijn, zoals verloskunde.

Brancheorganisatie

Bij de Landelijke Vereniging van Georganiseerde eerste lijn (LVG) zijn 180 gezondheidscentra en 50 ondersteunende organisaties aangesloten.⁶⁸ Alle ondersteunende organisaties en ongeveer 90% van (de koepels van) de gezondheidscentra zijn aangesloten bij de LVG. Het ledental groeit nog, er zijn momenteel ongeveer 15 tot 20 aspirant-leden. Het grootste deel van de activiteiten die de LVG voor haar leden verricht, richt zich op belangenbehartiging. Daarbij gaat het om behartiging van collectieve belangen richting derden, met name op het terrein van de financiering en de CAO-onderhandelingen. Het kwaliteitsbeleid staat in het kader van belangenbehartiging. Daarnaast biedt de LVG individuele leden ondersteuning via de helpdesk. Tevens organiseert de LVG rond bepaalde thema's werkconferenties en cursussen. De LVG heeft bovendien een belangrijke platformfunctie en onderhoudt met name via de website en via de helpdesk contact met haar leden. Daarnaast worden leden betrokken in het bepalen van de standpunten voor de collectieve belangenbehartiging.

67) Het gaat om een subsidie krachtens het Besluit Subsidiëring Gezondheidscentra. Deze subsidie is een tegemoetkoming in organisatiekosten die niet kunnen worden gefinancierd uit de reguliere tarieven, zoals de kosten van management en extra huisvestingskosten. Een tweede subsidiestroom is de 'subsidieregeling zwaarder gestructureerde samenwerkingsverbanden'. Hierin wordt de subsidie niet op basis van tekorten, maar op basis van kengetallen toegekend. De derde financieringsstroom loopt via de Regionale Ondersteuningsstructuren voor de eerste lijn (de ROS).

68) Eind 2003 hebben het ministerie van VWS en Zorgverzekeraars Nederland de aanzet gegeven tot een integrale ondersteuning van de gehele eerstelijnszorg. Daartoe zijn sinds 1 januari 2005 Regionale Ondersteuning Structuren (ROS) in het leven geroepen. Aan de ROS worden ondersteuningsgelden beschikbaar gesteld voor het bevorderen van de totstandkoming en instandhouding van de geïntegreerde eerste lijn. De LVG heeft een aparte afdeling voor regionale ondersteuningsstructuren en facilitaire organisaties ingericht. Deze verbreding was aanleiding om de naam te wijzigen. De LVG heette tot voor kort de Landelijke Vereniging van Gezondheidscentra, nu staat de afkorting voor Landelijke Vereniging van Georganiseerde Eerste Lijn.

Zelfreguleringsactiviteiten van de LVG

Een aantal eerdere activiteiten van de LVG vormen de basis voor latere zelfregulering in het kader van de invulling en uitwerking van verantwoorde zorg (de fase van de normontwikkeling).⁶⁹ Een jaar na de oprichting van de HKZ in 1994, heeft de LVG een certificatieschema voor ketenzorg aangevraagd, al had zij enige twijfels over de haalbaarheid ervan. Haar scepsis betrof het vermogen om een certificatieschema te ontwikkelen dat de ketenzorg normeert, terwijl de meeste disciplines binnen de eerstelijnszorg nog bezig waren met de ontwikkeling van monodisciplinaire kwaliteitseisen. De HKZ zag wel mogelijkheden voor een dergelijk certificatieschema, mede omdat de LVG zelf reeds 20 kwaliteitsnormen had ontwikkeld voor multidisciplinaire samenwerking. Het uiteindelijk opgestelde HKZ-schema bood niet het beoogde raamwerk voor multidisciplinaire samenwerking. Het certificatieschema is volgens de LVG te weinig toegesneden op het normeren van ketenzorg. Het bevat teveel mono-disciplinaire normen en sluit onvoldoende aan bij de diversiteit van de samenwerkingsverbanden. De LVG heeft door middel van conferenties en cursussen het certificatieschema wel als kwaliteitssysteem onder de aandacht gebracht van de leden, maar daarbij nadrukkelijk het advies gegeven zich niet volgens dit schema te laten certificeren. De reden hiervoor was dat de LVG van mening was dat bepaalde “onlogische” normen certificering in de weg stonden. Sinds 2000 heeft de LVG met de HKZ gewerkt aan een nieuw certificatieschema dat meer recht doet aan de kenmerken van ketenzorg. Bij het opstellen van de normen zijn functionarissen van enkele grotere centra actief betrokken geweest. Eind 2005 is het oude certificatieschema Gezondheidscentra vervangen door een certificatieschema voor ketenkwaliteit. Ook in de *fase van de invoering* is de LVG actief. Zij organiseert rond bepaalde thema's werkconferenties en cursussen en heeft een belangrijke platformfunctie. Zij typeert zichzelf als een organisatie die haar leden zelf ondersteunt én haar leden met elkaar in contact

69) De LVG heeft diverse activiteiten verricht met het oog op de kwaliteit van ketenzorg. Opvallend is dat het initiatief voor een groot aantal van deze activiteiten werd genomen in de tweede helft van de jaren tachtig. Strikt genomen zijn deze activiteiten dan ook niet te beschouwen als een invulling van de open norm of de daaraan ten grondslag liggende Leidschendam-afspraken. De activiteiten werden ingegeven door de behoefte aan te tonen dat collectieve middelen verantwoord werden besteed en dat samenwerking tussen instellingen in de eerstelijnszorg kostenbesparend werkt. Het doel dat hiermee werd beoogd is een structurele financiering voor samenwerking in de eerstelijnszorg.

Om het zorgaanbod op de behoefte te kunnen afstemmen ontwikkelde de LVG in 1987 een instrument voor patiëntenraadpleging. In dezelfde periode introduceerde zij het kwaliteitsjaarverslag als verantwoordingsinstrument. Om voor een subsidieregeling in aanmerking te komen, moest worden voldaan aan eisen ten aanzien van de samenstelling van het samenwerkingsverband en de verplichting tot het schrijven van een kwaliteitsjaarverslag. Hoewel in de praktijk alleen de financiële jaarrekening inhoudelijk werd beoordeeld, heeft de LVG bij haar leden sterk aangedrongen op een inhoudelijke verslaglegging. Het vormt in haar ogen een instrument voor verantwoording aan financiers en andere belanghebbenden. De LVG heeft daartoe een standaard kwaliteitsjaarverslag ontwikkeld. Daarnaast heeft de LVG gepoogd bij te dragen aan de professionalisering van de samenwerking. Door middel van cursussen en in bijeenkomsten werden gezondheidscentra onder meer vertrouwd gemaakt met het opstellen van een kwaliteitsbeleid. Begin 1989 heeft de LVG door middel van een consensusprocedure de aanzet gegeven voor de formulering van kwaliteitsnormen voor multidisciplinaire samenwerking. Na anderhalf jaar zijn 20 zogenaamde kwaliteitskenmerken vastgesteld. Deze vormden de basis voor een systeem van onderlinge visitaties bij de lidinstellingen. Aan dit systeem is in 1994 een einde gekomen toen het HKZ-schema werd aangevraagd.

brengt om een onderlinge uitwisseling van kennis te bewerkstelligen. Waar het de inhoudelijke kwaliteit van de zorg betreft, zijn de professionals de belangrijkste bron van kennis. Zij worden daarin ook ondersteund door de monodisciplinaire beroepsorganisaties. Op dit terrein bestaat dus nauwelijks behoefte aan ondersteuning door de LVG. De ondersteuning beperkt zich tot het bieden van een platform waar instellingen hun kennis kunnen delen en vragen kunnen stellen. De ledensite bevat een elektronische bibliotheek met documenten van de LVG en lidinstellingen. De LVG biedt ook de mogelijkheid tot het formeren van mailgroepen die in een meer besloten setting kennis kunnen delen. De gezondheidscentra zelf geven in hun regio ook informatie en ondersteuning aan geïnteresseerden. Op deze manier wordt de in de sector aanwezige kennis zo maximaal mogelijk verspreid. De LVG inventariseert wat in gezondheidscentra aan protocollen is ontwikkeld en distilleert hieruit voorbeeld modellen die via de website aan de leden beschikbaar worden gesteld. Bij de organisatorische aspecten van kwaliteitszorg bestaat bij de leden meer behoefte aan ondersteuning door de LVG. Een stafmedewerker kwaliteitsbeleid beantwoordt vragen via de helpdesk en probeert ook hier leden in contact te brengen met andere leden die kennis over het gestelde probleem kunnen aanreiken. Als het een vraag betreft die breder leeft, stelt de LVG de informatie via de website beschikbaar.

Zelfreguleringsactiviteiten onderzochte gezondheidscentra

De vier onderzochte (koepels van) gezondheidscentra zijn vooral actief in de fase van de implementatie van kwaliteitsnormen. Het gaat daarbij vooral om normen die door de brancheorganisatie en de landelijke beroepsorganisaties zijn ontwikkeld. Zij betreffen de interne kwaliteitszorg. De normen van de beroepsorganisaties zijn monodisciplinair van aard en betreffen de professioneel-inhoudelijke aspecten van de kwaliteitszorg. De brancheorganisatie reikt normen met een multidisciplinair karakter aan, die gericht zijn op de kwaliteit van de samenwerking in de keten. De interne normontwikkeling in de gezondheidscentra beperkt zich tot die situaties waarin geen landelijke normen beschikbaar zijn, terwijl er wel behoefte aan regulering bestaat.

De onderzochte koepels van gezondheidscentra fungeren als een 'doorgeefluik' van extern geformuleerde normen en bieden hulp bij de implementatie ervan. De selectie van de normen is veelal gekoppeld aan concrete projecten gericht op een bepaalde patiëntenpopulatie of bepaalde (zorgvernieuwings)projecten. De individuele beroepsbeoefenaren worden actief bij dit proces betrokken. De invoering van de normen gaat gepaard met instructies, werkafspraken en het maken van een vertaalslag naar de praktijk. De gezondheidscentra volgen daarbij hun eigen werkwijze (pilots, ad hoc werkgroepen, best practices). De beroepsbeoefenaren in de gezondheidscentra zijn degenen die worden geacht de normen na te leven.

In de *fase van toezicht* vindt in de onderzochte gezondheidscentra zelfevaluatie plaats. Deze neemt de vorm aan van het monitoren van het primaire proces om te bepalen waar urgente verbeterpunten liggen. Bij de zelfevaluatie heeft het management een ondersteunende taak in de zin dat zij de terugkoppeling voor en met de professionals tot

stand brengen. De zelfevaluatie levert informatie voor verbeteringen, maar geven ook een basis voor het bepalen wat het best werkt (*best practices*).

Het management treedt niet handhavend op. Dat past niet bij een organisatie die professionals bepaalde organisatorische taken uit handen neemt en maatregelen treft om de samenwerking tussen de verschillende professionals te ondersteunen. De bijstelling van werkafspraken en protocollen in de gezondheidscentra houdt vooral verband met de beschikbaarheid van tijd en geld.

Voor de onderzochte gezondheidscentra neemt de druk om zich te verantwoorden toe. Het financieringsstelsel geeft zorgverzekeraars ook in de sector van de eerstelijnszorg een regierol. De zorgverzekeraar kan bepaalde soorten zorg prioriteit geven en daar het grootste deel van het budget voor reserveren. Tevens is hun inbreng in de normstelling sterk aan het toenemen. Volgens de geïnterviewden gaat de aandacht daarbij vooral uit naar service aan verzekerden en in mindere mate naar professioneel-inhoudelijke aspecten van goede zorg. In verband met toegenomen onderhandelingsmacht van zorgverzekeraars oriënteren twee van de onderzochte gezondheidscentra zich momenteel op mogelijkheden voor externe toetsing (benchmarking of keurmerk).

1.3 De materiële regeldruk: kosten verbonden aan de naleving van de open norm

1.3.1 Inleiding

Voor de inventarisatie van de nalevingskosten van een open norm is in het conceptuele model gebruik gemaakt van inzichten uit de transactiekostenbenadering. Vertalen wij deze inzichten naar reguleringsprocessen dan hebben nalevingskosten betrekking op het totstandkomen en effectueren van een regelstelsel. De verschillende kostenposten zijn ingedeeld naar kosten die verband houden met de verschillende fasen van het zelfreguleringsproces (normontwikkeling, invoering, toepassing, toezicht en handhaving). De kosten die aan de normstelling voorafgaan, houden verband met het vergaren van kennis over wat verantwoorde zorg is en welke instrumenten van zelfregulering geschikt zijn om aan de eisen van de Kwaliteitswet zorginstellingen en aanpalende kwaliteitsnormen invulling te geven. Deze kosten zijn in de thuiszorg en de eerstelijnszorg voornamelijk door de brancheorganisaties gemaakt. Tevens heeft de LVT kosten gemaakt voor de onderhandeling over de normen met de lidinstellingen en in een latere fase voor het bijstellen van de normen. Hoewel de invoering van de normen primair de verantwoordelijkheid is van het instellingsmanagement, maken de brancheorganisaties ook in de invoeringsfase kosten. Het gaat hierbij om kosten die verbonden zijn aan de ondersteuning van de implementatie van de normen.

De invoering van de verschillende kwaliteitsnormen en -eisen is een taak van de directie en het management van zorginstellingen. De implementatie van de normen staat niet op zichzelf, maar is in meer of mindere mate geïntegreerd in de reguliere bedrijfsprocessen. Op

het niveau van de organisatie krijgen de kwaliteitsnormen en -eisen hun beslag in gedragsgerichte instrumenten, zoals protocollen en werkafspraken, of een normalisatie van producten, diensten of bedrijfsprocessen. In het voorgaande is beschreven welke activiteiten de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra ondernemen met het oog op de kwaliteitszorg. Deze activiteiten worden verricht in de fase van de normstelling en de uitvoering/toepassing en gaan met de volgende kostenposten gepaard:

- het ontwikkelen en bijstellen van interne kwaliteitsnormen (bijvoorbeeld door middel van pilots, vernieuwingsprojecten, overleg in werkgroepen en/of verbetertrajecten);
- het bepalen van passende kwaliteitsinstrumenten (zoals registratiesystemen, bij- en nascholing, klantonderzoek, een klachtenregeling en protocollen en werkafspraken);
- het implementeren van de normen en instrumenten (bijvoorbeeld middels softwarepakketten, trainingen, groepsinstructies, nieuwsbrieven, intranet en dergelijke);
- de daadwerkelijke toepassing van de normen op de werkvloer;
- de interne of externe beoordeling van de normen (zoals het voorbereiden en uitvoeren van een interne audit of het doorlopen van een certificatie-procedure); en
- het doorlopen van verbetertrajecten.

Hierna wordt per branche de aard en de omvang van de kosten besproken die de onderzochte brancheorganisaties en zorginstellingen naar eigen zeggen voor de kwaliteitszorg maken. Afsluitend wordt een overzicht gegeven van de kostensoorten die worden gemaakt bij de activiteiten in de fasen van het zelfreguleringsproces dat is gerelateerd aan de open normen.

1.3.2 Kosten in de thuiszorg

De kosten die de brancheorganisatie LVT in de fase van de normstelling en uitvoering maakt zijn voornamelijk van personele aard en worden uit de ledencontributie betaald. Bij de LVT waren de kosten voor het opstellen van de normen en de ondersteuning van de implementatie ervan vrij hoog. Een LVT-medewerker heeft hier in de beginperiode enkele weken voltijds aan gewerkt. In de fase na de goedkeuring van de normen door de Algemene Instellingsraad, is een medewerker vrijgemaakt voor het begeleiden en coördineren van de invoering van de normen door de lidinstellingen. Ook in deze fase waren de kosten relatief hoog. Zo is er ten behoeve van de ondersteuning een beleidsmedewerker in kwaliteitszorg geschoold en zijn er diverse bijeenkomsten en cursussen georganiseerd. Inmiddels zijn de kosten sterk afgenomen. Er is één medewerker ongeveer één dag per week bezig met de administratieve taken rondom de toetsing van de lidmaatschapseisen. De recente poging om de LVT-lidmaatschapseisen te opnieuw te verzwaren leidt tot een tijdelijke verhoging van de kosten. De kosten voor de bijstelling van de normen zijn vergelijkbaar met de kosten in fase waarin de LVT het eigen keurmerk heeft ontwikkeld.

Ook de kosten van de onderzochte zorginstellingen zijn voornamelijk van personele aard. Het gaat om de tijd die kwaliteitsmedewerkers en de medewerkers op de werkvloer investeren in de ontwikkeling, invoering en toepassing van normen. Concrete voorbeelden

hiervan zijn de aanstelling van een kwaliteitsmedewerker, de participatie van medewerkers in werkoverleg en projectgroepen, de bij- en nascholing van professionals, het deelnemen aan interne audits en dergelijke. Daarnaast worden materiële kosten gemaakt, bijvoorbeeld voor de vervaardiging van handboeken, de aanschaf van software, het verzamelen en verwerken van gegevens, het inhuren van juridische of andere expertise enzovoorts. Naast deze kosten voor de interne kwaliteitszorg ('interne kosten') maken de thuiszorginstellingen ook kosten voor certificatie op basis van de kwaliteitseisen die aan het lidmaatschap verbonden zijn ('externe kosten'). De kwaliteitszorg bekostigen de onderzochte thuiszorginstellingen uit de collectieve middelen die zij via de zorgverzekeraar voor de zorgverlening ontvangen, eventueel aangevuld met extra financiering voor zorgvernieuwingprojecten.

Het blijkt voor de geïnterviewden moeilijk om de omvang van de kosten precies te bepalen. Door de verwevenheid met de primaire processen, is het lastig om kosten van kwaliteitszorg te onderscheiden van kosten die gemaakt worden voor het verbeteren en professionaliseren van de bedrijfsvoering. Of en hoe de kosten binnen thuiszorginstellingen worden toegerekend aan verschillende organisatie-eenheden, lijkt mede af te hangen van de organisatiestructuur en de sturingsfilosofie. De organisaties die het minste moeite hebben met het benoemen van kosten, werken met een systeem waarin bepaalde kosten intern volgens een bepaalde sleutel worden verrekend. Maar zelfs in deze organisaties blijkt het lastig om een goed beeld te vormen van de kosten van kwaliteitszorg. De reden hiervoor is dat de kosten sterk verweven zijn met de primaire processen. Enkele van geïnterviewden merken bovendien op dat de kosten in de loop van de tijd afnemen. In de eerste fase zijn de investeringen hoog, maar processen die enige tijd lopen worden gaandeweg minder kostbaar. Bovendien blijkt dat de investeringen in een kwaliteitssysteem zich in de thuiszorgsector 'terugverdienen' doordat zij een betere stroomlijning van de bedrijfsprocessen mogelijk maken en een grotere tevredenheid onder medewerkers en klanten tot gevolg hebben.

Om een indruk te krijgen van de materiële regeldruk opgevat als de nalevingskosten die niet zouden worden gemaakt als de open norm er niet zou zijn, moet de gangbare praktijk in kaart worden gebracht. Om toch een indruk te krijgen van wat als de gangbare praktijk kan worden gezien, is aan de geïnterviewden gevraagd of hun organisatie evenveel in kwaliteitszorg zou investeren in een situatie waarin overheidsregulering geheel ontbreekt. Ook is gevraagd welke verandering er in de kosten van kwaliteitszorg zou optreden indien de overheid zou kiezen voor gedetailleerde kwaliteitscriteria.

De geïnterviewden in de thuiszorginstellingen verwachten dat zij minder in kwaliteitszorg zouden investeren als de overheid hen niet hiertoe zou verplichten. Door de marktwerking in de extramurale zorg is er echter ook zonder overheidsregels een prikkel tot kwaliteitszorg. Om te concurreren is het nodig dat organisaties inzicht hebben in hun bedrijfsprocessen en dat zij aan belanghebbenden de kwaliteit van de zorgverlening kunnen aantonen. De vraag of de kosten van kwaliteitszorg zouden veranderen als de overheid zou kiezen voor gedetailleerde kwaliteitscriteria, wordt door geïnterviewden bevestigend beantwoord.

Gedetailleerde overheidsregels worden in verband gebracht met een bureaucratische werkwijze en hoge administratieve lasten en de geïnterviewden verwachten hiervan een kostenverhogend effect.

1.3.3 Kosten in de eerstelijnszorg (gezondheidscentra)

Ook de kosten die de LVG in de fase van de normstelling en uitvoering maakt zijn voornamelijk van personele aard en worden uit de ledencontributie betaald. Binnen de LVG besteedt een stafmedewerker 80% aan kwaliteitsbeleid, waarvan één dagdeel per week aan de ondersteuning van de lidinstellingen op het gebied van de kwaliteitszorg (via de helpdesk). Dit is vergeleken met de ondersteuning op andere terreinen een relatief geringe investering. Daarbij moet worden aangetekend dat de keuze om leden een platform te bieden om elkaar te ondersteunen het mogelijk maakt om de personele kosten van de stafmedewerker te beperken.

De kosten van de onderzochte zorginstellingen zijn voornamelijk van personele aard. Evenals in de thuiszorg gaat het om de tijd die het management of in sommige gevallen een apart voor de kwaliteitszorg aangestelde beleidsmedewerker en de medewerkers op de werkvloer investeren in de ontwikkeling, invoering en toepassing van normen. Bij de gezondheidscentra gaat het primair om interne kosten. Externe kosten betreffen de kosten van de ondersteuning door de LVG. Deze worden via de ledencontributie betaald.

Voor de geïnterviewde gezondheidscentra blijkt het - net als in de thuiszorg - moeilijk om de omvang van de kosten precies te bepalen. Ook hier zit de moeilijkheid in het feit dat de kosten sterk verweven zijn met de bekostiging van primaire processen. De geïnterviewden merken verder op dat de kosten in de loop van de tijd afnemen. In de onderzochte gezondheidscentra wordt de omvang van de kosten bovendien bepaald door het budget dat de centra kunnen vrijmaken. Dit is weer sterk afhankelijk van de vraag of men een subsidie voor samenwerking of een zorgvernieuwingproject heeft kunnen verwerven. De gezondheidscentra bekostigen de kwaliteitszorg uit de collectieve middelen die zij via het College voor zorgverzekeringen (CVZ)⁷⁰ voor de zorgverlening ontvangen, eventueel aangevuld met extra financiering voor zorgvernieuwingprojecten. De verdeling van de kosten tussen organisatieniveau en de individuele beroepsbeoefenaren is afhankelijk van de wijze waarop het samenwerkingsverband wordt gefinancierd en de vraag of het centrum de hulpverleners in loondienst heeft.

De vragen die een indruk moeten geven van de gangbare praktijk zijn als volgt beantwoord. Door één geïnterviewde is opgemerkt dat ook zonder overheidsregels in kwaliteitszorg zou worden geïnvesteerd, omdat het past bij de professionalisering van de eerstelijnszorg. Bij de andere centra zouden de investeringen volgens de geïnterviewden lager zijn, omdat de individuele beroepsbeoefenaren dan vooral vanuit de professioneel-inhoudelijke normen naar de kwaliteit van zorg zouden kijken. De overheidsregels stellen de managers van de gezondheidscentra in staat om ook aandacht te vragen voor de organisatorische aspecten die de kwaliteit van de ketenzorg bepalen. De vraag of de kosten van kwaliteitszorg zouden

70) In de toekomst zal dit via de zorgverzekeraar lopen.

veranderen als de overheid zou kiezen voor gedetailleerde kwaliteitscriteria, wordt door de geïnterviewden bevestigend beantwoord.⁷¹ Ook de gezondheidscentra brengen gedetailleerde overheidsregels in verband met een bureaucratische werkwijze en hoge administratieve lasten en verwachten dat dit kostenverhogend zou werken. Bovendien verwacht men met name onder professionals meer weerstand tegen de regels en in het verlengde hiervan een toename in de kosten om naleving te bewerkstelligen.

1.3.4 Overzicht zelfreguleringsactiviteiten en kosten ⁷²

a. Het deelproces van de normstelling

In de fase van de normstelling wordt de open norm 'verantwoorde zorg' ingevuld door diverse partijen in het veld. De belangrijkste normen zijn afkomstig van de HKZ, de brancheorganisaties, beroepsorganisaties en de zorgverzekeraars. De onderzochte zorginstellingen werken deze normen conform de missie en visie uit en vullen de normen zonedig met intern ontwikkelde normen aan. De kosten die de zorginstellingen in dit deelproces maken, zijn in termen van het conceptuele model te beschouwen als kosten die voorafgaan aan de normstelling. Zij betreffen vooral kosten met betrekking tot de kennisvergaring over de inhoud en toepasselijkheid van de open norm en overleg over de 'vertaalslag' van deze normen naar de organisaties (bijvoorbeeld in de vorm van pilots, vernieuwingsprojecten, overleg in werkgroepen en/of verbetertrajecten). Het betreffen voornamelijk kosten van personele aard.

b. Het deelproces van de invoering

In de fase van de invoering krijgen de normen van de brancheorganisatie en de beroepsverenigingen hun beslag in protocollen, werkafspraken, werkplannen, richtlijnen, procedures etc. Op deze wijze wordt een handboek ontwikkeld.⁷³ De kosten die zorginstellingen in de fase van de invoering maken zijn vooral van personele aard. Zij hebben betrekking op de onderhandeling over en ontwikkeling van het zelfreguleringsarrangement of -instrument (bijvoorbeeld de keuze van registratiesystemen, softwarepakketten en een kwaliteitboek op intranet) en op de introductie en begeleiding van de toepassing van de normen op de werkvloer (bijvoorbeeld middels bij- en nascholing, trainingen, groepsinstructies, nieuwsbrieven en dergelijke).

71) Door een gebrek aan tijd is deze vraag niet voorgelegd aan de helft van de geïnterviewden. Om toch een indruk te krijgen zijn de thuiszorginstellingen en gezondheidscentra hier samengenomen.

72) Bij deze vertaling van de kosten gerelateerd aan de zelfreguleringsactiviteiten in de fasen van het zelfreguleringsproces moet worden bedacht dat niet alle activiteiten bij alle onderwijsinstellingen of bij alle instellingen in dezelfde mate plaatsvinden. Indien de omvang van de kosten in dit overzicht niet is aangegeven, is deze bij de geïnterviewden onbekend.

73) In de onderzochte thuiszorginstellingen maakt men hiervoor gebruik van het HKZ-schema of het hiervan afgeleide schema van de brancheorganisatie. Deze schema's bieden een model voor het opzetten en in stand houden van een kwaliteitssysteem. De onderzochte gezondheidscentra werken vooral projectmatig aan de kwaliteitszorg. Twee centra zijn bezig met het opzetten van een integraal kwaliteitssysteem in de vorm van een (digitaal) kwaliteitshandboek.

c. Het deelproces van de naleving

In de fase van de naleving moeten professionals en andere medewerkers de door de instelling gekozen en/of ontwikkelde zelfreguleringsinstrumenten toepassen. Dit betekent dat zij worden geacht te handelen conform de daarin vervatte normen en regels. Aangezien de normen en regels zijn 'vertaald' naar de primaire processen van de organisatie, valt de toepassing gedeeltelijk samen met deze primaire processen. De nalevingskosten zijn hierdoor over het algemeen zeer moeilijk te scheiden van de kosten van zorgverlening.

d. Het deelproces van het toezicht

Onder het toezicht vallen de activiteiten die de zorginstellingen verrichten in het kader van de interne en externe controle. Bij de interne controle gaat het om het monitoren en evalueren van de kwaliteit van zorg, bijvoorbeeld door middel van interne audits, intercollegiale toetsing of (tussentijdse) evaluaties. De kosten die hiermee gepaard gaan, zijn voornamelijk personele kosten. Ook deze kosten zijn over het algemeen sterk verweven met de primaire processen. De activiteiten die met het oog op audits door externe organisaties worden ondernomen, houden verband met het doorlopen van een certificatie-traject. Een eerste uitgebreide certificatie-audit kost per mandag tussen de € 650 en € 850.⁷⁴ Daarnaast zijn aan de externe audit personele kosten verbonden voor het verzamelen en aanleveren van benodigde gegevens en het rondleiden van assessoren.

e. Het deelproces van de handhaving

Het deelproces van de handhaving betreft de interne handhaving van de kwaliteitsnormen. Het betreft het doorlopen van verbetertrajecten die worden opgesteld naar aanleiding van de bevindingen van interne en/of externe controle. De kosten voor het opstellen van de verbetertrajecten zijn te beschouwen als kosten voor het bijstellen van de normen en/of de aanpassing van de zelfreguleringsarrangementen of -instrumenten. Ook deze kosten zijn vooral van personele aard.

1.4 De immateriële regeldruk: irritaties en gepercipieerde baten

In hoofdstuk 1 is de immateriële regeldruk omschreven als druk of irritatie die wordt veroorzaakt door gedragsvoorschriften. De veronderstelling is dat irritaties optreden als de opgelegde normen en regels een te grote belasting vormen. In het onderstaande wordt eerst per branche besproken welke irritaties het wettelijk normencomplex veroorzaakt. Centraal staat daarbij de Kwaliteitswet zorginstellingen. Vervolgens wordt ingegaan op irritaties die optreden als gevolg van andere voorschriften of verplichtingen op het terrein van de kwaliteitszorg, voor zover deze gerelateerd zijn aan het wettelijke normencomplex. In aansluiting hierop worden potentieel compenserende baten van zelfregulering behandeld, zoals de geïnterviewden deze percipiëren. In hoofdstuk 3.3 model zijn de potentiële baten van zelfregulering als volgt onderscheiden:

74) Het aantal mandagen is afhankelijk van de omvang van de organisatie. Dit varieert gemiddeld van 2 mandagen bij 1-10 medewerkers tot 10 mandagen bij 276-425 medewerkers en 20 mandagen bij 5451 - 6800 medewerkers (www.hkz.nl).

- a. De regels sluiten beter aan op het handelingsperspectief van de sector. Middels eigen maatregelen kan beter rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden van instellingen of bedrijven;
- b. De open norm creëert transparantie en vergroot het inzicht in organisatieprocessen (waarmee een basis wordt gevormd voor maatregelen ter verbetering van deze processen);
- c. De mogelijkheid om innoverend te zijn, doordat aanwezige kennis creatief kan worden ingezet;
- d. Minder administratieve lasten doordat toezichthouders zich kunnen beperken tot het toezicht op toezicht;
- e. Een verbetering van het imago en een toename van het vertrouwen van klanten en financiers;
- f. Het voorkomen van overheidsregulering;
- g. Het verwerven van extra middelen uit overheidssubsidies;
- h. De toename van de legitimiteit van het handelen van de normadressaat.

Bij de bespreking van de baten wordt aangegeven op welke wijze de instellingen van de thuiszorg en de gezondheidscentra op deze stellingen reageren en of zij andere baten van zelfregulering ondervinden.

1.4.1 Irritaties en baten in de thuiszorg

Irritaties

In de thuiszorginstellingen zijn de geïnterviewden unaniem van oordeel dat van de Kwaliteitswet Zorginstellingen zelf weinig regeldruk uitgaat. De irritaties zitten in het proces van zelfregulering. De irritaties doen zich vooral voor op het niveau van het management en de directie. Zij zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de normen en moeten aan externe organisaties verantwoording afleggen. Volgens de geïnterviewden ontstaat er bij managers en de directie irritatie over kwaliteitsnormen als verschillende externe organisaties vanuit hun eigen invalshoek een invulling gaan geven aan de Kwaliteitswet zorginstellingen. Het gaat daarbij om irritatie over kwaliteitsnormen van bijvoorbeeld de Inspectie, de brancheorganisatie, diverse beroepsorganisaties, de zorgverzekeraar en de interne cliëntenraad. Dit stelsel van normen wordt binnen de instellingen aangevuld met of vertaald in richtlijnen en protocollen. De kwaliteitseisen van de zorgverzekeraars wekken de meeste irritaties.⁷⁵ Verder bestaan er irritaties over de noodzaak om in verschillende fora verantwoording over dezelfde of sterk aan elkaar gelieerde zaken af te leggen. Op de werkvloer in de onderzochte thuiszorginstellingen bestaan vooral irritaties over de inrichting van de bedrijfsprocessen met het oog op de eis dat kwaliteit aantoonbaar moet zijn. Daar wordt het inrichten van primaire processen conform kwaliteitsnormen en de registratie van de gevolgde procedures en werkinstructies vaak als onnodig ervaren. De

75) Voorbeelden van eisen die het zorgkantoor nu stelt zijn: het verrichten van een klanttevredenheidsonderzoek, certificering, een op schrift gestelde klachtenprocedure, bijhouden van de BIG-registratie en organiseren van controle op de bekwaamheid en bevoegdheid van medewerkers en het bespreken van het kwaliteitsjaarverslag met de zorgverzekeraar.

medewerkers vinden met name de verslaglegging die het kwaliteitssysteem vereist lastig. Zij besteden hun tijd liever aan zorg dan aan het registreren van geleverde zorg. En voor sommige medewerkers geldt dat zij het niet eens zijn met de procedures die worden voorgeschreven. Dit geldt sterk voor professionals op de werkvloer. Voor hen is kwaliteit 'vanzelfsprekend' verbonden met de activiteiten uit het primaire proces. Ze hebben daar vanuit hun professie eigen ideeën over, die soms niet sporen met de voorgeschreven procedures en werkinstructies.

Gepercipieerde baten

Alle geïnterviewden bij thuiszorginstellingen geven te kennen dat zelfregulering tot een betere aansluiting leidt. Zij ervaren het als een belangrijk voordeel dat er ruimte is om de kwaliteitsnormen te vertalen naar "de missie en visie" van de organisatie. Twee instellingen voegen daaraan toe dat het vervolgens belangrijk is om de normen zo te vertalen dat zij voor de medewerkers op de werkvloer een goed kader bieden en toch voldoende vrijheid laten om in te spelen op de thuissituatie of de wensen van de klant.

Drie van de vier thuiszorginstellingen zijn van mening dat zelfregulering op zichzelf geen positieve invloed heeft op de mate van transparantie. Zij onderkennen het belang van een kwaliteitssysteem voor het monitoren en verbeteren van bedrijfsprocessen, maar zien geen directe relatie met de transparantie. Dit laatste brengen zij allen in verband met het afleggen van verantwoording over de besteding van collectieve middelen. De instelling die wel van mening is dat zelfregulering de transparantie vergroot, legt deze relatie uit als de mogelijkheid om van fouten te leren zonder het risico van wettelijke sancties.

De geïnterviewden zien in zelfregulering een mogelijkheid om tot zorgvernieuwing te komen. Zelfregulering bevordert innovaties door de ruimte om te experimenteren. Zij achten dit een belangrijk voordeel.

De geïnterviewden maken unaniem een onderscheid tussen de administratieve lasten die gepaard gaan met het hebben van een kwaliteitssysteem en de administratieve lasten die externe organisaties opleggen. Doordat registraties de kern van het kwaliteitssysteem vormen, nemen door de kwaliteitszorg de administratieve lasten voor de medewerkers op de werkvloer toe. Tegelijkertijd biedt de zelfregulering een mogelijkheid om alleen dat te registreren wat noodzakelijk is voor het verkrijgen van inzicht in de besteding van de middelen. De geïnterviewden vinden deze administratieve lasten niet bezwaarlijk. Dat is anders bij de registratieverplichtingen die externe organisaties opleggen. Deze ervaren ze als bureaucratisch en slecht toegesneden op de omstandigheden.

Bij de beantwoording van de vraag of zelfregulering tot een verbetering van het imago en meer vertrouwen van cliënten of financiers leidt, wijzen de geïnterviewden op het belang van financiële verantwoording en invloed van klanten op de zorgverlening. Deze bepalen in onderlinge wisselwerking het imago en vertrouwen dat de instellingen genieten bij hun klanten en het zorgkantoor. Zelfregulering draagt hieraan bij door de ruimte om in te spelen op de wensen van klanten, maar wordt niet met de transparantie in verband gebracht (zie hierboven).

In de thuiszorginstellingen wordt zelfregulering niet gezien als een middel voor het

verwerven van subsidies, zoals bijvoorbeeld projectsubsidies voor zorgvernieuwing. Zij zien eerder een omgekeerde relatie: alleen instellingen die in staat zijn om zaken goed te regelen, kunnen met succes een bepaalde geldstroom aanboren. Het verwerven van subsidies vergt namelijk een zeer grote inspanning en is daarnaast wegens het tijdelijke karakter niet aantrekkelijk.

De geïnterviewden in de thuiszorginstellingen beschouwen de grotere legitimiteit van de normen als een voordeel van zelfregulering. Zij hebben daarbij vooral de normen die binnen de organisatie tot stand komen voor ogen. De grotere legitimiteit van deze normen houdt verband met het feit dat de normen een duidelijk doel dienen. Wanneer de normen nuttig gevonden worden, neemt volgens hen ook de bereidheid tot naleving toe.

Tot slot staan we nog even stil bij de baten van zelfregulering die door enkele geïnterviewden zijn aangedragen. Een voordeel van zelfregulering is volgens één van de geïnterviewden dat medewerkers leren om naar hun eigen functioneren te kijken en op zoek te gaan naar mogelijkheden om de zorgverlening te verbeteren. Een door een andere geïnterviewde genoemd voordeel is dat de medewerkers meer betrokkenheid voelen bij hun werk.

1.4.2 Irritaties en gepercipieerde baten gezondheidscentra

Irritaties

De irritaties die geïnterviewden in gezondheidscentra ondervinden van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de daaruit voortvloeiende sectornormen is gering. In twee centra wijzen de managers juist expliciet op het belang van wettelijke voorschriften voor sturing en controle op de hulpverleners, omdat de kwaliteit van de geboden zorg vooral bij solistisch opererende hulpverleners niet altijd aan de maat is. Alleen de plicht om een kwaliteitsjaarverslag te schrijven wekt bij drie van de onderzochte gezondheidscentra ergernis. Dat de geïnterviewden de Kwaliteitswet als weinig dwingend ervaren blijkt ook uit het feit dat de centra tot op heden niet of nauwelijks hebben geïnvesteerd in een integraal kwaliteitssysteem conform de bedoeling van de wet. Zij volstaan met projectmatig ontwikkelen van een handboek met werkafspraken en protocollen. Opvallend is dat ook de kwaliteitsnormen die in het proces van zelfregulering tot stand zijn gekomen weinig of geen irritatie wekken. Deze normen zijn afkomstig van de brancheorganisatie (LVG) en van diverse beroepsorganisaties. Een uitzondering hierop vormen de kwaliteitsnormen die de zorgverzekeraars formuleren. De geïnterviewden ervaren deze eisen als dwingend en ergeren zich vooral aan het feit dat zij moeten voldoen aan de kwaliteitsnormen van de zorgverzekeraar, terwijl deze weinig of geen zicht heeft op professioneel-inhoudelijke aspecten van de zorg. Een andere bron van ergernis is dat zorgverzekeraars steeds meer informatie vragen over de besteding van de middelen, zonder iets met de informatie te doen.

Eén van de vier onderzochte gezondheidscentra vormt een uitzondering op de bovenstaande beschrijving. In dit centrum wordt over de gehele linie regeldruk ervaren. Het samenspel van diverse wetten en regelingen wordt als een belangrijke bron van

ergebnis genoemd, evenals de spanning tussen professionele vrijheid en wettelijke verplichtingen. Patiëntenzorg vinden beroepsbeoefenaren vaak iets wat je moet 'doen,' niet iets dat je in woorden en systemen kan vatten.

Gepercipieerde baten

Ook in de gezondheidscentra beschouwen de geïnterviewden de ruimte om de normen aan de omstandigheden aan te passen als een belangrijk voordeel. Zij leggen hierbij de nadruk op het belang van generieke normen met het oog op de grote verschillen tussen gezondheidscentra en de problemen waar zij voor staan.

Alle geïnterviewden zijn van mening dat zelfregulering het voordeel van meer transparantie met zich meebrengt. Om in de samenwerking tot afstemming van zorg te komen, worden protocollen en werkafspraken gemaakt. De kwaliteitsnormen die hierin worden opgenomen hebben volgens hen een ordenende werking. Zij maken inzichtelijk op welke punten de primaire processen in de samenwerking verbetering behoeven. Het begrip transparantie wordt hier dus in verband gebracht met de inzichtelijkheid van het eigen functioneren.

De geïnterviewden in de gezondheidscentra beschouwen de ruimte die zelfregulering laat als een prikkel om op zoek te gaan naar mogelijkheden voor zorgvernieuwing.

Wat de relatie tussen zelfregulering en administratieve lasten betreft wordt ook in de gezondheidscentra een tweedeling aangebracht. De geïnterviewden zijn van mening dat met name gedetailleerde overheidsregels met veel administratieve lasten gepaard gaan. Bij zelfregulering nemen deze lasten volgens hen af. Tegelijkertijd zien drie van de vier centra een toename van de administratieve lasten als gevolg van de protocollen en werkafspraken die onderdelen van de primaire processen in de samenwerking formaliseren.

Volgens de geïnterviewden is er een relatie tussen zelfregulering en verbetering van het imago van de organisatie. Zij brengen zelfregulering in verband met de mogelijkheid om zich te profileren als een professionele organisatie. De werkafspraken en protocollen bieden een mogelijkheid om aan te tonen dat de samenwerking goed geregeld is en dat schept vertrouwen bij de financier en draag bij aan een positief imago.

Over het belang van zelfregulering als een middel om extra overheidssubsidies te verwerven zijn de meningen zeer verdeeld. Twee centra zien geen relatie, één centrum is van mening dat zelfregulering wellicht ruimte biedt voor het zoeken naar aanvullende financiering, maar dat het in de praktijk een te grote inspanning vergt en het vierde centrum legt een indirecte relatie. Dit centrum acht de kans groter dat een projectaanvraag wordt gehonoreerd als kan worden aangetoond dat een eerder project succesvol is afgerond. Daarbij kan protocollering en werkafspraken behulpzaam zijn.

De geïnterviewden zijn van mening dat zelfregulering tot een grotere legitimiteit van de normen leidt. Hierbij hebben zij de normen van de brancheorganisatie en de beroepsorganisaties voor ogen. Zoals in het voorgaande al is besproken, vormen deze de basis voor de protocollen en werkafspraken in de gezondheidscentra. De geïnterviewden wijzen allen op het belang van de consensus onder de beroepsbeoefenaren. Zij moeten het gevoel hebben dat het hun eigen normen zijn. De acceptatie van de normen is volgens de

geïnterviewden een voorwaarde voor de naleving.

De geïnterviewden hebben zelf de volgende baten van zelfregulering aangedragen. Volgens twee van hen heeft zelfregulering het voordeel dat de hulpverlener wordt uitgedaagd om aan kwaliteit te werken op een wijze die past bij de omstandigheden. Als tweede voordeel werd de legitimering van de branche genoemd. De kwaliteitsnormen hebben een positief effect op de beeldvorming in de landelijke of lokale politiek: de branche “staat op de kaart”.

1.5 Invloed van de condities op de regeldruk

In deze paragraaf worden de condities besproken die van invloed zijn op de regeldruk in de thuiszorg en de eerstelijnszorg (gezondheidscentra). Het betreft de regeldruk die het gevolg is van een normenstelsel dat bestaat uit de open norm, het wettelijk normencomplex waarin de open norm is ingebed en de zelfreguleringsnormen die aan de open norm zijn gerelateerd. Eerst wordt de invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de kenmerken van de normadressaten (de instellingen) besproken. Daarna behandelen wij de invloed van de kenmerken van de sector en de kenmerken van externe organisaties (brancheorganisaties en externe organisaties die betrokken zijn bij het toezicht, de handhaving en de certificering). Afsluitend wordt ingegaan op de materiële regeldruk.

1.5.1 Invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de normadressaten

Kenmerken van het normenstelsel

Zoals eerder is aangegeven bestaat het normenstelsel uit de Kwaliteitswet zorginstelling waarin de open norm is ingebed en de normen die in de zorgsectoren zijn ontwikkeld om hieraan invulling te geven. De onderzochte kenmerken van het normenstelsel betreffen de bruikbaarheid van de kwaliteitsnormen (duidelijkheid, eenduidigheid en consistentie, duidelijk nut, hoeveelheid normen), het aantal aspecten van kwaliteitszorg dat wordt gereguleerd en de aansluiting van de normen bij doelen en belangen van de organisatie. De geïnterviewden in de thuiszorgsector achten de Kwaliteitswet zorginstellingen een bruikbare wet met duidelijke, eenduidige en consistente normen. De wet wordt nuttig gevonden en bevat niet teveel bepalingen. Verder is men van mening dat de normen niet teveel aspecten van de zorg regelen en voldoende ruimte laten voor een eigen visie op zorg. In de sector van de eerstelijnszorg (gezondheidscentra) wordt de wet hetzelfde beoordeeld.

In de thuiszorginstellingen vinden de geïnterviewden de HKZ-normen en de lidmaatschapseisen van de LVT duidelijk en nuttig. Ook is men van mening dat ze voldoende open geformuleerd zijn om te kunnen aansluiten bij de doelen en belangen van de organisatie. Over de HKZ-normen wordt opgemerkt dat ze veel aspecten van de zorg reguleren, maar door sommigen wordt dit juist als prettig ervaren, omdat het aangeeft waar men zich op moet richten.

De geïnterviewden in de gezondheidscentra vinden de normen van de beroepsorganisaties duidelijk en nuttig. Over de normen voor de ketenzorg hebben ze zich nog niet of nauwelijks een mening gevormd, mede omdat het oude schema niet voldeed en het nieuwe schema nog in ontwikkeling is.

De normen die zorgverzekeraars in toenemende mate aan de zorginstellingen opleggen, worden als duidelijk, maar niet nuttig ervaren. De normen sluiten volgens de geïnterviewden over het algemeen slecht aan bij de organisatiedoelen, onder meer omdat de verzekeraars volgens hen moeite hebben om goede indicatoren voor kwaliteit te formuleren.

In de thuiszorg wordt opgemerkt dat het normencomplex een eenduidige en consistente focus mist, doordat verschillende organisaties in de omgeving vanuit hun eigen optiek normen opleggen. Opvallend is dat de geïnterviewden de normen niet in een groter geheel bezien. Dat komt omdat gezondheidscentra een bepaalde patiëntengroep of een (zorgvernieuwings)project als vertrekpunt nemen en rond relevante thema's normen bijeenbrengen in werkafspraken of een protocol. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat alleen bruikbare normen worden geselecteerd en dat er niet meer aspecten worden gereguleerd dan nuttig wordt gevonden. Door de vertaling in de werkafspraken en protocollen vindt automatisch ook een bepaalde mate van afstemming op de doelen en belangen van de centra plaats.

Kenmerken van de zorginstellingen

In deze studie zijn de volgende kenmerken van de organisatie onderzocht (zie hoofdstuk 4.2.2 van het rapport): de kennis van de normen/regels, de beschikbaarheid van benodigde middelen, de contacten met de brancheorganisatie, de opstelling tegenover regels en de organisatiecultuur (innovatief, professionalisering van kennis, zelfevaluerend, stijl van leidinggeven).

In de onderzochte thuiszorginstellingen beschikken de geïnterviewden over voldoende kennis van de normen en regels op het terrein van kwaliteitszorg. Omdat de instellingen voor de kwaliteitszorg een stafmedewerker hebben aangetrokken, ervaart het management en de directie weinig druk om zelf kennis te nemen van de inhoud en de doelstellingen van alle regels. Op de werkvloer is de kennis van de regels eveneens beperkt aanwezig. In de onderzochte gezondheidscentra heeft het management volgens de geïnterviewden voldoende kennis van de regels. Op de werkvloer beperkt de kennis van de beroepsbeoefenaren zich tot de regels waarmee men in de dagelijkse praktijk wordt geconfronteerd.

De onderzochte thuiszorginstellingen verschillen in de beschikbaarheid van middelen voor kwaliteitszorg. Dit hangt samen met de vraag of de instellingen willen concurreren op kwaliteit of op prijs. In het laatste geval wordt vooral bezuinigd op de begroting voor ondersteunende taken in de kwaliteitszorg. In de onderzochte gezondheidscentra bestaat volgens de geïnterviewden een tekort aan middelen voor kwaliteitszorg.

De contacten die de onderzochte thuiszorginstellingen met hun brancheorganisatie onderhouden verlopen langs de eerder beschreven kanalen: zij ontvangen nieuwsbrieven, doen een beroep op de helpdesk, maken gebruik van standaardmodellen enzovoorts. Ook het contact dat de onderzochte gezondheidscentra met de LVG onderhouden is divers van aard. Drie gezondheidscentra wonen vergaderingen bij, nemen deel aan werkgroepen, presenteren innovaties op bijeenkomsten, publiceren in het tijdschrift van de LVG, enzovoorts. Het vierde centrum heeft minder intensief contact en doet vooral een beroep op de LVG voor ondersteuning (het betreffende centrum is pas recent van start gegaan). Voor alle onderzochte thuiszorginstellingen geldt dat hun opstelling tegenover regels van kwaliteitszorg sterk afhangt van de inhoud van de regels. Als het nut van de regel twijfelachtig wordt gevonden of als de regel niet bij de eigen visie op zorg past, neemt de bereidheid van het instellingsmanagement om de regel te implementeren af. Men houdt zich niet aan de regel of gaat er zeer pragmatisch mee om. Ook in de onderzochte gezondheidscentra is de opstelling tegenover regels volgens de geïnterviewden afhankelijk van de inhoud van de regel. Voor de acceptatie van een regel is belangrijk dat de regel aansluit bij de professioneel-inhoudelijke normen van de beroepsgroep. Als de regels “doorschieten” wekken ze bij professionals weerstand en proberen zij met minimale inspanningen aan de regel te voldoen.

De cultuur binnen de onderzochte thuiszorginstellingen wordt door de geïnterviewden omschreven als redelijk tot zeer innovatief, met professionalisering van kennis, zelfevaluerend en met een coachende stijl van leidinggeven. Ook de geïnterviewden in drie gezondheidscentra omschrijven hun organisatie als innovatief, met professionalisering van kennis en zelfevaluerend, al beperkt de zelfevaluatie zich tot een beperkt aantal terreinen. De stijl van leiding geven wordt door hen als faciliterend of als directief omschreven. Het vierde centrum is recent van start gegaan en wordt door de geïnterviewde omschreven als een organisatie die nog niet in staat is tot zorgvernieuwing of zelfevaluatie, die werkt aan professionalisering van kennis en vooralsnog een ‘directieve’ stijl van leiding geven kent.

1.5.2 Invloed van de kenmerken op de regeldruk

Kenmerken van het normenstelsel

De Kwaliteitswet zorginstellingen veroorzaakt geen regeldruk. De bepalingen in deze wet laten alle ruimte voor zelfregulering, hetgeen recht doet aan het dynamische en complexe karakter van de kwaliteit van zorg. Wel bestaan er in de gezondheidscentra irritaties over de verplichting om een kwaliteitsjaarverslag te schrijven, terwijl er geen inhoudelijke beoordeling volgt.

De regeldruk die de onderzochte thuiszorginstellingen ervaren, ontstaat door de kenmerken van de kwaliteitsnormen die in de sector zelf tot stand zijn gebracht. Deze normen acht men weliswaar duidelijk, maar een eenduidige en consistente focus wordt gemist doordat diverse organisaties er vanuit hun eigen optiek een invulling aan geven. De instellingen moeten de verschillende normen met elkaar zien te verenigen en ‘vertalen’ in interne kwaliteitsnormen. Als gevolg hiervan neemt de regeldruk toe, zowel op het niveau

van het instellingsmanagement als op de werkvloer. De invulling van de open norm door verschillende organisaties leidt er bovendien toe dat er in totaliteit teveel aspecten worden gereguleerd. Hierdoor wordt de manager steeds meer in een spagaat gezet tussen beheersing op financiële aspecten en de noodzaak om te voldoen aan kwaliteitseisen. Er moet voldoende zorg worden geboden, maar er moet ook steeds meer tijd worden gestoken in het organiseren en inzichtelijk maken van kwaliteit. De irritaties hierover doen zich met name voor als de kwaliteitseisen geen direct nut (lijken te) hebben voor de zorg en wel veel tijd en geld kosten.

In drie van de onderzochte gezondheidscentra veroorzaken de kwaliteitsnormen van de sector volgens de geïnterviewden weinig regeldruk. Omdat de centra werkafspraken en protocollen ontwikkelen rond een thema of een patiëntengroep, is de bruikbaarheid vanzelfsprekend en wordt er niet meer geregeld dan men nodig acht.

Kenmerken van de zorginstellingen

Er zijn twee kenmerken van de zorginstellingen die een eenduidige invloed hebben op de irritaties over kwaliteitsvoorschriften. In de eerste plaats vormt de aanwending van middelen voor regels die niet nuttig worden gevonden een belangrijke bron van ergernis. Dit is onafhankelijk van de hoeveelheid middelen: de onderzochte thuiszorginstellingen hebben uiteenlopende budgetten voor kwaliteitszorg, maar constateren allen dat regels die niet nuttig worden gevonden en wel op het budget drukken bij de managers irritaties wekken. Vooral als dit ten koste gaat van de middelen voor de directe zorgverlening. In de onderzochte gezondheidscentra bestaat een tekort aan middelen voor kwaliteitszorg. Ook hier ontstaat ergernis over nalevingskosten als regels geen duidelijk nut hebben. Dat deze investeringen door de middelenschaarste ten koste gaan van de directe patiëntenzorg, speelt ook hier een grote rol. Een tweede conditie waaronder de ergernis toeneemt, wordt gevormd door de opstelling tegenover de regels. Zowel in de thuiszorginstellingen als de gezondheidscentra is de opstelling sterk afhankelijk van de inhoud van de regels. Voor het ontstaan van irritaties is vooral van belang of de regels worden afgedwongen. Is dit niet het geval, dan gaat men pragmatisch met de regels om en blijven irritaties uit. Deze ontstaan alleen als het management zich gedwongen voelt tot naleving om (financiële) sancties te voorkomen.

In de onderzochte thuiszorginstellingen geven drie geïnterviewden aan dat de kennis van regels belangrijk is voor de mate waarin kwaliteitsnormen irritaties wekken. Sommigen merken op dat meer kennis van de regels tot meer ergernis leidt, omdat men zich bewust is van de eisen waaraan de organisatie moet, maar niet kan voldoen. Anderen ervaren juist minder irritaties, mits het nut van een regel duidelijk is. Bij de gezondheidscentra legt geen van de geïnterviewden een verband tussen kennis van de regels en irritaties die door een open normstelling worden veroorzaakt.

Over de invloed van contacten met de brancheorganisaties op de regeldruk lopen de meningen uiteen. In de onderzochte thuiszorginstellingen bestaat waardering voor de inspanningen van de LVT, maar er is geen direct effect op de immateriële regeldruk. Wat de LVT met externe partijen overeenkomt, moeten de instellingen implementeren en dit leidt

tot irritaties als de afspraken die de LVT met derden maakt de instellingen te zeer aan banden leggen. Bij de onderzochte gezondheidscentra neemt volgens één van de geïnterviewden de regeldruk af doordat de brancheorganisatie een handreiking biedt voor de inrichting van de kwaliteitszorg. Een ander ziet in de handreiking een waardevol pressiemiddel. Het management van dit centrum heeft moeite om de beroepsbeoefenaren op één lijn te krijgen. De andere twee gezondheidscentra zien geen verband tussen de contacten met de brancheorganisaties en de mate waarin zij regeldruk ervaren op het terrein van de kwaliteitszorg.

In de onderzochte thuiszorginstellingen heeft de organisatiecultuur een effect op de druk die men van kwaliteitsnormen ondervindt. Door de professionalisering van kennis en zelfevaluaties wordt inzichtelijk op welke punten de bedrijfsprocessen verbeterd kunnen worden. Als externe kwaliteitsnormen verhinderen dat de instelling de verkregen informatie kan benutten om de bedrijfsprocessen conform haar eigen visie te optimaliseren, ontstaan irritaties. Binnen de organisatie is vooral de stijl van leiding geven relevant. Bij een coachende stijl is er meer ruimte voor discussie over de wijze waarop kwaliteitsnormen in de bedrijfsprocessen worden ingepast. Dit vermindert irritaties, zowel op het niveau van het instellingsmanagement als op de werkvloer. In de gezondheidscentra wordt er geen relatie gepercipieerd tussen de organisatiecultuur en de immateriële regeldruk.

1.5.3 Invloed van de kenmerken van de sector, ⁷⁶ de brancheorganisatie, de toezichthouder en de certificatie-organisaties

Kenmerken van de sector

In dit onderzoek zijn vier kenmerken van de sector of branche genoemd, waarvan wordt verwacht dat zij invloed uitoefenen op het effect dat een open norm op de immateriële regeldruk sorteert (zie hoofdstuk 4.2.3 van het rapport). Het gaat om de homogeniteit van de sector, de organisatiegraad, de vraag of er een collectief belang bestaat bij kwaliteitsnormen en het draagvlak voor deze normen.

Op de mate van homogeniteit van de onderzochte branches is hierboven nader ingegaan. Vanwege de eenduidigheid in het zorgaanbod bij een bepaalde omvang (jaaromzet) kan de thuiszorg als relatief homogeen worden getypeerd. De organisatiegraad van de thuiszorgsector is zeer hoog. De LVT heeft onder meer op het terrein van de kwaliteitszorg laten zien dat zij in staat is tot zelfregulering. Er is bovendien een groot zelfevaluerend vermogen. Dit blijkt onder meer uit de benchmarks die in de afgelopen jaren zijn gehouden en het relatieve gemak waarmee de instellingen de gevraagde gegevens kunnen aanleveren. De thuiszorgsector halverwege de jaren '90 een collectief belang bij kwaliteitszorg om zich

76) Zie daarover: Rapport Duizend bloemen: De huidige ondersteuning van het primaire (bedrijfs- en samenwerkings)proces in de eerste lijn is gefragmenteerd en weinig gestructureerd (Vulto e.a., 2003). Vanuit de rijksoverheid is - tot op heden - geen richtinggevend beleidskader of een duidelijke structuur voor de eerste lijn ontwikkeld. Bestuurlijke kaders op gemeentelijk of (sub)provinciaal niveau zijn evenmin tot stand gekomen. Steeds meer gemeenten en sommige provincies proberen wel enige ordening in de eerste lijn aan te brengen, maar door een gebrek aan bevoegdheden en middelen kan dit alleen met de mogelijkheden die 'niet gezondheidszorgwetten' bieden.

van andersoortige aanbieders te kunnen onderscheiden. Nu zorgverzekeraars niet langer verplicht zijn om met elke zorgaanbieder een contract te sluiten, lijkt de kwaliteitszorg een belangrijker rol te gaan spelen in de selectie van zorgaanbieders. Het collectieve belang bij kwaliteitsnormen wordt hierdoor nog groter. Tot voor kort bestond er een groot draagvlak voor de lidmaatschapseisen, maar dit is door het voorstel om de eisen te verzwaren sterk afgenomen. Het draagvlak voor de LVT-eisen heeft een positief effect op de bereidheid om de kosten voor kwaliteitszorg te dragen.

De gezondheidscentra variëren in grote mate in de activiteiten die zij verrichten en hun omvang. Deze sector kan daarom als heterogeen worden beschouwd.

De eerstelijnszorg kent een hoge organisatiegraad. Van oudsher worden de gezondheidscentra door de LVG ondersteund en recentelijk vertegenwoordigt zij ook ondersteuningsorganisaties in de eerstelijnszorg.

Gezondheidscentra hebben een collectief belang bij een goed imago van samenwerking in de eerstelijnszorg. Tot nu toe is de subsidie een inputfinanciering op basis van kenmerken van de samenwerkingsverbanden, zoals de samenstellende disciplines. Een slechte beoordeling van een bepaald centrum heeft geen direct effect op de inkomsten van een ander centrum, maar negatieve ontwikkelingen, zoals faillissementen of andere problemen hebben wel een negatief uitstralingseffect naar de sector.

Over het algemeen is er een vrij groot draagvlak voor kwaliteitszorg. De bijeenkomsten van de LVG worden goed bezocht en de gezondheidscentra zijn zeer coöperatief als het gaat om rondleidingen en andere activiteiten die moeten bijdragen aan meer inzicht in de sector en stimulering van anderen om ook samen te gaan werken. De centra staan open voor kwaliteitsverbetering, meer dan de meeste monodisciplinair werkende beroepsbeoefenaren in de eerstelijnszorg.

Kenmerken van de brancheorganisaties

In deze studie wordt de aandacht op drie kenmerken van brancheorganisaties gevestigd (zie hoofdstuk 4.2.4 van dit rapport). Dit zijn de inbedding in de structuur van het beleidsveld, de 'uitvoeringsstijl' van brancheorganisaties en de aard van de kostenverdeling.

Bij de inbedding in de structuur van het beleidsveld gaat het om de verhouding van de brancheorganisatie tot andere actoren in het beleidsveld. Hier blijkt de rol van de brancheorganisatie bij de ontwikkeling en implementatie van de zelfreguleringsnormen van belang te zijn. Uit de interviews blijkt dat de brancheorganisaties actief betrokken zijn in het reguleringsproces.

In de normstelling heeft de LVT een proactieve stijl. De 'uitvoeringsstijl' betreft de stijl van normstelling en in mindere mate ook de stijl van ondersteuning bij de implementatie van kwaliteitsnormen. Bij de formulering van de kwaliteitsnormen heeft de LVT de lat zo hoog mogelijk gelegd. In de ondersteuning bij de toetsing van de lidmaatschapseisen stelt de LVT zich behulpzaam op. Recentelijk heeft de LVT geprobeerd de lidmaatschapseisen aan de HKZ-normen te conformeren, maar de leden hebben dit afgewezen. Voor de LVG geldt dat

ook zij de voorhoede van haar achterban als vertrekpunt neemt voor het opstellen van de kwaliteitsnormen. En net zoals de LVT kan zij daarin naar eigen zeggen niet te ver gaan; de normen moeten de middengroep voldoende prikkelen maar moeten tegelijkertijd binnen de grenzen van het redelijke blijven. Sinds het opheffen van het visitatiesysteem begin jaren '90 vindt er geen door de LVG georganiseerde toetsing op de kwaliteitsnormen meer plaats.⁷⁷ Het is in 2006 aan de samenwerkingsverbanden of zij kiezen voor toetsing op basis van het HKZ-certificatieschema.

Omdat brancheorganisaties kosten moeten maken voor de normontwikkeling en de ondersteuning onderzoeken wij wat de invloed van de kostenverdeling is. In het voorgaande is al aan de orde gekomen dat het vooral gaat om personele kosten die uit de ledencontributie worden betaald. De kosten voor kwaliteitszorg binnen de LVG zijn beperkt, het leeuwendeel van de contributie wordt besteed aan financieringsvraagstukken en de CAO.

Kenmerken van de Inspectie en certificatie-instituten

De invloed van externe organisaties is in verband gebracht met de stijl van toezicht en handhaving (vooral preventief of repressief, stringent of soepel). In drie van de onderzochte thuiszorginstellingen wordt opgemerkt dat de Inspectie op het terrein van de kwaliteitszorg vooral preventief optreedt en zich daarbij in vergelijking tot het toezicht op andere terreinen relatief soepel opstelt. De inspecteur vraagt de instellingen om binnen een bepaalde termijn te laten zien welke maatregelen voor verbetering zijn genomen. Dit geldt ook voor de stijl van assessoren van certificatie-instituten die de LVT-kwaliteitsnormen toetsen.

In de onderzochte gezondheidscentra heeft de Inspectie (nog) geen toezicht op de kwaliteitszorg uitgeoefend. Ook hebben de centra geen ervaring met toetsing door een certificatie-instituut.⁷⁸

1.5.4 Invloed van de kenmerken op de regeldruk

Kenmerken van de sector

Hoewel de LVT en de LVG zich van meet af aan hebben ingespannen om de naleving van de Kwaliteitswet zorginstellingen te bevorderen, blijven de leden van de LVG in vergelijking met thuiszorginstellingen sterk achter in de implementatie van het wettelijk vereiste kwaliteitssysteem.⁷⁹ In het conceptuele model hebben wij opgemerkt dat uit eerder onderzoek is gebleken dat de ontwikkeling van bruikbare en uitvoerbare private normen

77) Volgens Nivel onderzoek Centra centraal, december 1996, voldoen de centra in overgrote meerderheid aan de 20 kwaliteitskenmerken van een gezondheidscentrum die februari 1989 zijn vastgesteld en waarop sindsdien is gevisiteerd tot 1994. Vervolgens is bij de HKZ een aanvraag ingediend voor een certificatieschema waarin de 20 kwaliteitskenmerken zouden worden aangevuld met normen van patiënten en zorgverzekeraars.

78) In één gezondheidscentrum is er wel sprake geweest van certificering van een van de deelnemende disciplines. Wij beschikken echter niet over informatie over de ervaringen met certificering in deze organisatie-eenheid.

79) Dit houdt volgens de LVG verband met de erkenning van de Inspectie dat de mate en de omvang van een kwaliteitssysteem in overeenstemming moet zijn met de omvang van een organisatie. Gezondheidscentra zijn in dit opzicht te vergelijken met huisartsen.

wordt bevorderd door een goed georganiseerde en homogene branche of sector met een collectief belang bij de normen en voldoende draagvlak onder de achterban van brancheorganisaties. De LVG en LVT hebben beide een hoge organisatiegraad, een groot draagvlak onder de leden en een collectief belang bij de ontwikkeling van kwaliteitsnormen. Zij verschillen echter sterk in de mate van homogeniteit. Dit lijkt dan ook de belangrijkste verklaring te zijn voor het verschil in de implementatie van de wettelijk verplichte kwaliteitssystemen.

Zoals gezegd blijkt uit eerder onderzoek ook dat de normontwikkeling in een heterogene sector of branche stroef verloopt als producten of processen zo divers zijn dat het moeilijk is om normen op te stellen die voor alle partijen bruikbaar en uitvoerbaar zijn. Dit beeld rijst ook in deze studie op. In paragraaf 1.2.3 van deze bijlage is aandacht besteed aan de gezamenlijke inspanning van de HKZ en de LVG om een certificatieschema te ontwikkelen voor ketenzorg. Het heeft bijna tien jaar geduurd om een passend schema te ontwikkelen met generieke normen voor ketenzorg, die normen voor specifieke diagnoses of een verzameling is van mono-disciplinaire kwaliteitsnormen overstijgen.

Het verschil tussen de relatief homogene thuiszorgsector en de heterogene eerstelijnszorg werkt door in de immateriële regeldruk. Onze bevindingen laten zien dat het gebruik van een open norm in een heterogene sector weinig aanleiding geeft tot regeldruk, terwijl het gebruik van een open norm in een homogene sector dit wel veroorzaakt. Deze bevinding is op het eerste gezicht verrassend omdat het in de rede ligt dat een soepele ontwikkeling van kwaliteitsnormen die op de sector zijn toegespitst de normadressanten een handreiking bieden en zo de implementatie van de open norm vergemakkelijken. Onze onderzoeksgegevens laten een ander beeld zien. Door de trage ontwikkeling van kwaliteitsnormen voor de ketenzorg richten de instellingen zich vooral op de professioneel-inhoudelijke normen. Ketennormen zijn organisatorische normen, die voor de generalistische zorg heel algemeen zijn. De organisatie van de zorg wordt per project bepaald. In de thuiszorgsector daarentegen heeft de brancheorganisatie de kwaliteitsnormen ontwikkeld op basis van experimenten met kwaliteitssystemen en deze normen samen met de HKZ tot een volwaardig certificatieschema uitgewerkt. Hier ligt dus een sterke nadruk op de implementatie van het wettelijk verplichte kwaliteitssysteem, waardoor de instellingen een grotere druk ervaren om aan de wet te voldoen.

Kenmerken van de brancheorganisaties

Uit eerder onderzoek blijkt dat de 'uitvoeringsstijl' en de kostenverdeling van invloed zijn op de druk of irritaties die een open norm veroorzaakt. Kenmerken van de uitvoeringsstijl die ergernis veroorzaken zijn: een rigide opstelling, een trage procedure afwikkeling, zware administratieve lasten en een rigide opstelling. De verdeling van de kosten is een bron van ergernis als uitvoeringsorganisaties eisen stellen zonder financiële compensatie (Donker van Heel e.a., 2004: 52-53). De onderzochte brancheorganisaties zijn geen uitvoeringsinstellingen, maar hebben met andere partijen in het veld afgesproken dat zij het initiatief zouden nemen in het ontwikkelen van kwaliteitsnormen.

De LVG en de LVT hebben beide naar eigen zeggen de voorhoede van de achterban als uitgangspunt genomen voor de formulering van de normen. Tegelijkertijd hebben zij nadrukkelijk ook rekening gehouden met wat redelijkerwijze van de leden kan worden gevraagd. Deze opstelling impliceert dat de leden gestimuleerd worden om in kwaliteitszorg te investeren en grijpt daarmee aan op de beschikbaarheid van benodigde middelen. We hebben echter gezien dat niet zozeer de beschikbare middelen, maar het doel waarvoor zij moeten worden aangewend bepalend is of de thuiszorginstellingen en gezondheidscentra zich ergeren aan de regels. De kwaliteitsnormen van de LVG en de LVT worden bruikbaar en uitvoerbaar gevonden, waardoor het beslag dat zij met hun normen op de middelen leggen geen irritatie wekt. Dat de leden zelf de kosten moeten dragen voor de interne en externe kwaliteitszorg wekt geen irritatie bij de leden. Ook bestaat er geen ergernis over het feit dat de kosten van de activiteiten van de beide brancheorganisaties uit de ledencontributie worden betaald. Dat de eisen en activiteiten van de brancheorganisatie geen bron van ergernis zijn, past bij de aard van brancheorganisaties. De bijeenkomsten en conferenties van de brancheorganisaties dragen bij aan de kennis van de normen en regels, evenals de mogelijkheid om vragen aan de helpdesk voor te leggen. Voor de LVG geldt bovendien dat de leden onderling kennis uitwisselen. Uit de interviews wordt echter niet duidelijk welk effect het verschaffen van informatie heeft op de regeldruk. De ondersteuning wordt wel door de leden gewaardeerd. Voor de LVT geldt bovendien dat de ondersteuning bij de toetsing van de kwaliteitsnormen die aan het lidmaatschap zijn verbonden voorkomt dat leden hierover geërgerd raken.

Kenmerken van de Inspectie en certificatie-instituten

De stijl van de Inspectie wordt in de onderzochte thuiszorginstellingen als bron van irritaties opgevat. Of irritaties optreden blijkt vooral af te hangen van de wijze waarop de inspecteur tekortkomingen aan de orde stelt en welke ervaringen de instellingen op andere terreinen met de Inspectie heeft. Dit geldt in mindere mate ook voor de certificatie-instituten. Als de instelling het gevoel heeft dat de inspecteur of assessor oog heeft voor de inspanningen op het terrein van de kwaliteitszorg, roept het oordeel van de Inspectie of de assessor minder ergernis op. Wanneer men de indruk heeft dat inspecteurs of assessoren overdreven kritisch is, dan wekt dit bij de instellingen ergernis. Een zeer belerende houding wekt echter al snel irritaties. Daarnaast wordt de mate van detaillering genoemd als bron van irritaties. Het betreft dus eerder een kwestie van persoonlijke verstandhouding, dan een beleidsmatige stijl van de Inspectie en de certificatie-instituten.

1.5.5 Verkenning van de invloed van condities op materiële regeldruk

In deze studie zijn enkele condities onderzocht die mogelijk een effect hebben op de materiële regeldruk (zie hoofdstuk 4.3 van dit rapport). Over het normenstelsel is opgemerkt dat de kenmerken ervan bepalen in welke mate er een beroep wordt gedaan op de middelen die de normadressant ter beschikking staan. In situaties waarin normen en regels minder duidelijk, eenduidig en consistent zijn, moeten normadressanten meer

investeren in het verzamelen van kennis over de doelstellingen van de normsteller en het omzetten van deze kennis in concrete doelen en activiteiten. Dit verhoogt de nalevingskosten. Een zelfde effect ontstaat als het normenstelsel een groter aantal aspecten regelt en meer normen bevat. De Kwaliteitswet Zorginstellingen wordt door de geïnterviewden in de thuiszorgsector en de sector van de eerstelijnszorg gepercipieerd als een bruikbare wet met duidelijke, eenduidige en consistente normen. De wet wordt nuttig gevonden en bevat volgens hen niet teveel bepalingen. Verder is men van mening dat de normen niet teveel aspecten van de zorg regelen en voldoende ruimte laten voor een eigen visie op zorg. De nalevingskosten die uitgaan van de Kwaliteitswet zorginstellingen zelf zijn dus beperkt. Echter, onze beschrijving van de kosten die gerelateerd zijn aan de open norm uit deze wet laat zien dat de nalevingskosten omvangrijk zijn als het normencomplex in zijn geheel wordt gezien, dus inclusief de in de sector ontwikkelde normen.

Drie andere condities die mogelijk het effect van open normen op de nalevingskosten beïnvloeden zijn: de kostenverdeling, de mate waarin de naleving individuele baten genereert en de stringentie van de handhaving.

De verdeling van de kosten over de partijen die betrokken zijn bij het proces van zelfregulering bepalen welk aandeel van de kosten door de normadressant worden gedragen en welke kosten andere partijen maken om de naleving van de open norm te bevorderen of mogelijk te maken. In het voorgaande is aandacht besteed aan de (verdeling van de) kosten die met het zelfreguleringsproces gepaard gaan (zie paragrafen 1.3.2 en 1.3.3 van bijlage 4.1). Het betreffen voornamelijk personele kosten, die in laatste instantie door de instellingen worden gedragen. Voor het bepalen van de invloed die een open norm heeft op de nalevingskosten moet dus niet alleen worden gekeken naar de kosten die gekoppeld zijn aan het door de open norm voorgeschreven gedrag maar ook naar de kosten die verbonden zijn aan het zelfreguleringsarrangement dat hiertoe is ontwikkeld. De feitelijke kosten zijn voor de normadressant hoger doordat andere organisaties een deel van de activiteiten overnemen, maar de kosten wel afwentelen op de normadressanten.

De baten die door de naleving worden gegenereerd, vormen een compensatie voor de nalevingskosten. Deze compensatie ontstaat doordat de organisatie activiteiten verricht die zonder de open norm niet of in mindere mate zouden zijn ondernomen, terwijl de activiteiten de organisatie tot voordeel strekken. De individuele baten brengen de meerkosten omlaag als van de activiteiten een preventieve werking uitgaat waardoor zogenaamde herstelkosten worden voorkomen. Herstelkosten behoren tot de reguliere bedrijfsvoering en hebben bijvoorbeeld betrekking op het herstellen van fouten of complicaties, het vergoeden van financiële claims naar aanleiding hiervan, kosten die gepaard gaan met het afhandelen van klachten of geschillen etc. (vergelijk Wagner en Sluijs, 1992:52-53).

Het ontbreekt in de onderzochte sectoren aan gegevens over de omvang van herstelkosten. We kunnen dan ook alleen op basis van de gepercipieerde baten beredeneren welke van deze baten mogelijk de nalevingskosten kunnen compenseren. De geïnterviewden

beschouwen het als een groot voordeel van zelfregulering dat de kwaliteitsnormen beter aansluiten bij de omstandigheden van de zorginstellingen en gezondheidscentra. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat hiervan een kostenverlagend effect uitgaat, mits er bij niet-naleving handhavend wordt opgetreden. Immers, alleen als er een prikkel is om de regels na te leven, geven slecht aansluitende regels een grotere kans op fouten, complicaties, klachten en geschillen en de daarmee gepaard gaande kosten. Andere aspecten van zelfregulering die volgens de instellingen individuele baten genereren, zijn de prikkel tot innovaties en goede interne registraties. Van deze factoren kan een preventieve werking uitgaan, doordat organisaties bewust hun eigen prestaties sturen en monitoren. Ten aanzien van de stringentie van de handhaving is verondersteld dat er een verband bestaat met de omvang van de kosten die organisaties moeten maken om de naleving te verbeteren. In paragraaf 1.5.1 is de stijl van toezicht en handhaving door de Inspectie en van externe toetsing door certificatie instituten beschreven. De stijl wordt door de geïnterviewden als relatief soepel omschreven, maar ook een soepele stijl gaat gepaard met de eis om maatregelen ter verbetering te treffen. Of deze kosten lager zijn dan in het geval van stringente handhaving, is op basis van de gegevens niet te zeggen.

1.5.6 Overige effecten van het normenstelsel

In deze studie zijn drie overige effecten van open normen onderzocht (zie hoofdstuk 5 van dit rapport). Dit zijn de mate waarin meningsverschillen of formele geschillen over de invulling van de normen kunnen ontstaan, de subjectieve waardering van de open norm en de mate waarin de inhoudelijke doelstelling van de open norm wordt bereikt.

Zowel de brancheorganisaties als de onderzochte zorginstellingen wijzen op het bestaan van meningsverschillen over kwaliteitsnormen. Bij de thuiszorginstellingen gaat het dan om een meningsverschil met een assessor van een certificatie-instituut, met een inspecteur of met een zorgverzekeraar. De oorzaak van de meningsverschillen ligt in een verschillende opvatting over de toepassing van de norm in de beoordeling of over de visie op wat de kwaliteit van zorg behelst. Meningsverschillen over de visie op kwaliteitszorg doen zich ook voor bij de gezondheidscentra, vooral in contacten met zorgverzekeraars. Daarnaast verschillen de samenwerkende beroepsbeoefenaars vaak onderling van mening over wat de juiste aanpak is voor de behandeling van een bepaalde patiëntengroep of wat de speerpunten van de samenwerking moet zijn.

De LVT waardeert het gebruik van de open norm van 'verantwoorde zorg' positief. Het is erg belangrijk dat de rollen van verschillende partijen in de gezondheidszorg helder zijn. Alles wat dat kan verstoren, bijvoorbeeld gedetailleerde wetgeving over de inhoud van kwaliteit van zorg, moet volgens de LVT worden vermeden. Zorgaanbieders zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun zorg en zorgverlening en zij kunnen dan ook beter dan bijvoorbeeld de overheid of de zorginkoper beoordelen welke eisen hieraan te

stellen zijn. Ook bij de LVG bestaat er een positief beeld van de open norm. Wel wordt jammer gevonden dat niet alle huisartsen onder het bereik van de Kwaliteitswet Zorginstellingen vallen, want dat zou een (extra) prikkel geven om zich in een samenwerkingsverband te organiseren.

In de onderzochte thuiszorginstellingen wordt de open norm eveneens gewaardeerd. De ruimte voor zelfregulering maakt het voor de instellingen eenvoudiger om kwaliteitszorg te verenigen de eisen van een op marktwerking en vraagsturing gebaseerd systeem van gezondheidszorg. Voor de instellingen is verder erg belangrijk dat de kwaliteitszorg in overeenstemming met de eigen missie en visie kan worden ingevuld. Zij achten regulering en verantwoording op het terrein van de kwaliteitszorg nodig, maar verwachten dat gedetailleerde voorschriften aan hun doel voorbij gaan en onnodig veel weerstand oproepen. Alleen als de regels de eigen werksoort beschermen, bijvoorbeeld door een keurmerk, of als de regels goed passen bij de organisatie is de bereidheid tot naleving groot. Ook de onderzochte gezondheidscentra waarderen de open norm. De open norm maakt het mogelijk om de kwaliteitszorg zowel vanuit professioneel oogpunt als vanuit bedrijfseconomische overwegingen in te vullen. Als er voldoende middelen beschikbaar zijn, nemen de ambities toe. Ook in de centra hecht men belang aan een zekere mate van wettelijke regulering en verantwoording, mits de overheid zich tot de hoofdlijnen beperkt. Kwaliteitszorg kan niet volledig aan professionals worden overgelaten, omdat dan een prikkel tot doelmatigheid ontbreekt.

Om een beeld te krijgen van de daadwerkelijke naleving van de open norm is in de interviews gevraagd of de inhoudelijke doelstelling – ‘verantwoorde zorg’ – wordt bereikt. De keuze om de kwaliteitseisen aan het lidmaatschap te verbinden heeft volgens de LVT sterk aan bijgedragen dat de leden verantwoorde zorg in termen van doelmatige, effectieve en kwalitatief goede zorg leveren. Dit beeld ontstaat ook in de interviews met de thuiszorginstellingen. De onderzochte instellingen voldoen volgens de geïnterviewden aan de normen die aan kwalitatief goede zorgverlening worden gesteld en beschouwen dit als indicatie dat de doelstelling van de Kwaliteitswet zorginstellingen worden bereikt. De vraag of de inhoudelijke doelstellingen van de open norm worden bereikt, is volgens de LVG moeilijk te beantwoorden. Om te kunnen aantonen dat gezondheidscentra verantwoorde zorg bieden, is een toetsing op basis van de kwaliteitsnormen voor ketenzorg vereist. Omdat deze normen nog in ontwikkeling zijn is dit vooralsnog niet mogelijk. Ditzelfde beeld ontstaat in de interviews met de onderzochte gezondheidscentra. Men is van mening dat de geleverde zorg voldoet aan de professioneel-inhoudelijke normen. De kwaliteit van de samenwerking ziet men als een voortgaand proces: de kwaliteitszorg wordt verder uitgebouwd binnen wat financieel haalbaar is en voor zover de initiatieven op draagvlak onder de beroepsbeoefenaren kunnen rekenen.

1.5.7 Vergelijking tussen thuiszorginstellingen en gezondheidscentra

We sluiten deze case af met een vergelijking van de kwaliteitssystemen in beide sectoren, de rol van de brancheorganisaties, de relevante kwaliteitsnormen, de irritaties daarover, de baten, de condities die van invloed zijn op de regeldruk en enkele andere effecten van een open norm.

Bij de vergelijking van de kwaliteitssystemen valt op dat in de thuiszorg vrijwel alle instellingen werken aan een integraal kwaliteitssysteem, terwijl gezondheidscentra de kwaliteitszorg vooral projectmatig inrichten. Een tweede opvallend verschil betreft de keuze van de LVT om kwaliteitseisen aan de lidmaatschapeisen te verbinden. De lidinstellingen worden op deze wijze 'gedwongen' de kwaliteitsnormen van de LVT te implementeren en zijn voor het verkrijgen van het keurmerk aangewezen op een toetsing door een onafhankelijk certificatie-instituut. De kwaliteitsnormen van de LVG ontberen een dergelijk dwingend karakter en ook externe toetsing is geen gemeengoed onder gezondheidscentra.

In het verlengde van de reeds genoemde verschillen doen zich twee andere verschillen voor: thuiszorginstellingen ondernemen meer activiteiten op het gebied van de kwaliteitszorg dan gezondheidscentra en er is sprake van een strakkere centrale aansturing vanuit het instellingsmanagement met het oog op uniformering. In de gezondheidscentra is eerder sprake van een coördinatie en ondersteuning van kwaliteitsprojecten. Als er mogelijkheden voor standaardisering zijn, worden deze benut maar over het algemeen vormen de aard van de populatie, het generalistische karakter van de huisartsenzorg, de lokale mogelijkheden tot samenwerking (welke disciplines en organisaties participeren) en specifieke kenmerken van het gezondheidscentrum het vertrekpunt voor de organisatie van de kwaliteitszorg. De grotere professionele autonomie van beroepsbeoefenaren in de eerstelijnszorg versterkt deze tendens.

Een belangrijke overeenkomst tussen thuiszorginstellingen en gezondheidscentra is dat zij in toenemende mate worden geconfronteerd met vrij gedetailleerde kwaliteitseisen van de zorgverzekeraar, die een regierol heeft in de toedeling van financiële middelen.

De LVT en de LVG hebben allebei een proactieve rol gespeeld in de ontwikkeling van kwaliteitsnormen voor hun sector. De eerste stappen hiertoe zijn eind jaren '80 gezet. Ondanks de inspanningen van de beide brancheorganisaties, blijven de leden van de LVG in vergelijking met thuiszorginstellingen achter in de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van zorg. Doordat de LVT wel snel een eenduidige en voor haar leden bruikbare set van normen kon ontwikkelen en deze normen aan het lidmaatschap heeft verbonden, zijn ook de activiteiten van de LVT in de fase van de normstelling en uitvoering omvangrijker. Als gevolg hiervan zijn bij de LVT meer kosten gemaakt dan de LVG. De aard van de kosten is in beide gevallen vooral van personele aard en worden uit de ledencontributies betaald.

De onderzochte thuiszorginstellingen ontwikkelen in vergelijking met de gezondheidscentra veel meer interne kwaliteitsnormen. Dit houdt enerzijds verband met de dwang die uitgaat van de lidmaatschapseisen. Om de kwaliteitsnormen van de LVT te implementeren is een 'vertaalslag' naar de organisatie nodig. Anderzijds zijn de normstellende activiteiten een onderdeel van het in stand houden van een kwaliteitssysteem. In de gezondheidscentra zijn de kwaliteitsnormen van de beroepsorganisaties de belangrijkste basis voor de werkafspraken en protocollen, aangevuld met door de centra zelf ontwikkelde kwaliteitsnormen voor de ketenzorg. De dwang die van mono-disciplinaire normen uitgaat is het gevolg van de noodzaak om volgens de professionele standaard te werken en behoren daarmee tot de dagelijkse praktijk van de beroepsbeoefenaren. De normen voor ketenkwaliteit zijn nog niet beschikbaar, waardoor de centra zelf op dit terrein normen ontwikkelen.

De activiteiten van de gezondheidscentra doen zich dan ook vooral voor in de fase waarin de zelf ontwikkelde werkafspraken en richtlijnen worden geïmplementeerd. In deze fase zijn er geen grote inhoudelijke verschillen tussen de activiteiten van thuiszorginstellingen en gezondheidscentra. Wel is het zo dat de grotere organisaties meer activiteiten ondernemen dan de kleinere. Doordat de geïnterviewden moeite hebben om de kosten van kwaliteitszorg te kwantificeren, is een vergelijking van de investeringen in de kwaliteitszorg niet mogelijk. Wel merken de geïnterviewden in beide sectoren op dat de kosten in de beginfase relatief hoog zijn, maar na verloop van tijd minder worden. Verder blijken de investeringen in de onderzochte thuiszorginstellingen afhankelijk van de vraag of zij op prijs of kwaliteit concurreren. In de onderzochte gezondheidscentra blijkt de financiering van het samenwerkingsverband van belang voor de mate waarin in de kwaliteitszorg wordt geïnvesteerd.

Anders dan de thuiszorginstellingen zouden de meeste gezondheidscentra ook zonder overheidsregels in kwaliteitszorg investeren omdat het past bij de beroepsopvatting van de professionals in de gezondheidscentra. Bij de thuiszorginstellingen vormt de marktwerking een extra prikkel tot kwaliteitszorg. De instellingen van beide sectoren brengen gedetailleerde overheidsregels in verband met hoge administratieve kosten en verwachten dat dit kostenverhogend zou werken.

Bij de irritaties over kwaliteitsnormen en -eisen doen zich twee verschillen voor tussen de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra. In de eerste plaats ervaren de managers in de thuiszorginstellingen veel regeldruk van kwaliteitsnormen, terwijl de managers van de drie gezondheidscentra de normen eerder als een handreiking voor de inrichting van de kwaliteitszorg zien. De irritaties in de thuiszorginstellingen hebben betrekking op de inperking van de ruimte voor zelfregulering door externe partijen, de diversiteit van de zelfreguleringsnormen, registraties en verantwoordingsprocedures en het gevoel dubbel werk te verrichten. Het tweede verschil betreft het wettelijke voorschrift om een kwaliteitsjaarverslag te schrijven. Hier zijn het de gezondheidscentra die zich ergeren. Niet het schrijven van het verslag zelf, maar het feit dat niemand er iets mee doet is de oorzaak van de ergernis. Dat deze irritatie alleen in de gezondheidscentra ter sprake komt,

houdt mogelijk verband met het feit dat de LVG bij haar leden sterk aandringt op het schrijven van een kwaliteitsjaarverslag conform het standaardmodel dat de LVG heeft ontwikkeld.

De perceptie van baten van zelfregulering vertoont in beide sectoren grote overeenkomsten. De geïnterviewden zijn vrijwel unaniem van mening dat de zelfregulering tot gevolg heeft dat de kwaliteitsnormen beter aansluiten bij de specifieke omstandigheden van de zorginstellingen en gezondheidscentra en dat zij een grotere legitimiteit hebben. Zij zien verder een positieve invloed op zorgvernieuwing en in mindere mate ook op het imago en het vertrouwen van de financier. De geïnterviewden beschouwen zelfregulering niet als een middel waarmee extra subsidies kunnen worden verworven. Ook over de vraag of de administratieve lasten afnemen bij zelfregulering is men het eens. In de contacten met externe organisaties nemen de administratieve lasten volgens hen af, maar binnen de organisatie leidt zelfregulering juist tot meer registraties en het op schrift stellen van afspraken en procedures. Over de vraag of zelfregulering tot meer transparantie en inzicht in organisatieprocessen leidt, lopen de meningen uiteen. In de thuiszorginstellingen ziet men dit effect niet, bij de gezondheidscentra leidt de zelfregulering wel tot meer transparantie en inzicht in de organisatieprocessen.

Bij de kenmerken van de kwaliteitsnormen en de organisatiekenmerken zijn er zowel overeenkomsten als verschillen.⁸⁰ Een eerste overeenkomst tussen de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra is hun oordeel over de Kwaliteitswet zorginstellingen. Zij beschouwen deze wet als een bruikbare wet, die niet teveel aspecten reguleert en door de ruimte voor zelfregulering een goede aansluiting op de eigen missie en visie mogelijk maakt. Er bestaan geen irritaties over de inhoud van de wettelijke normen, de plicht tot het schrijven van een kwaliteitsjaarverslag uitgezonderd. Een tweede overeenkomst betreft het oordeel over de kwaliteitsnormen die zorgverzekeraars in toenemende mate aan de zorginstellingen opleggen. De normen worden als duidelijk, maar niet als nuttig ervaren en sluiten volgens de geïnterviewden slecht aan bij de organisatiedoelen. De betreffende kenmerken hebben een belangrijke invloed op het ontstaan van irritaties over de kwaliteitsnormen. In hun oordeel over de zelfreguleringsnormen verschillen de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra. Zoals al aan de orde kwam, zijn de sectornormen in de thuiszorg van diverse partijen afkomstig die allen vanuit hun eigen optiek een invulling geven aan kwaliteit van zorg. Het gebrek aan eenduidigheid, de inconsistentie en een slechte aansluiting bij de organisatiedoelen zijn dan ook de belangrijkste kenmerken die de bruikbaarheid van de zelfreguleringsnormen verminderen en aanleiding geven tot irritaties.

Er bestaat tussen de onderzochte thuiszorginstellingen en gezondheidscentra gelijkenis in de kennis van de kwaliteitsnormen, de contacten die zij met hun brancheorganisaties onderhouden, de gepercipieerde baten van normconform handelen, de pragmatische

80) Omdat de onderzochte gezondheidscentra geen ervaring hebben met Inspectietoezicht noch met toetsing door een certificatie-instituut kunnen zij op dit punt niet met thuiszorginstellingen worden vergeleken.

opstelling tegenover regels die zij niet nuttig vinden en – in mindere mate – de organisatiecultuur (innovatief, professionalisering van kennis, zelfevaluerend). Alleen op het punt van de beschikbare middelen doen zich verschillen voor. Opvallend is dat juist dit laatste kenmerk als een belangrijke bron van irritatie wordt genoemd. Ook als er voldoende middelen voor kwaliteitszorg beschikbaar zijn, ergert men zich sterk aan de aanwending ervan voor de naleving van regels die niet nuttig worden gevonden. Dit gevoel is nog sterker als de naleving drukt op het budget voor de directe zorgverlening. We zien hier dus dat een kenmerk van de norm en een organisatiekenmerk gezamenlijk de immateriële regeldruk doen toenemen. De pragmatische opstelling tegenover regels vormt een andere conditie waaronder een open norm tot meer ergernis leidt. Zowel in de thuiszorginstellingen als in de gezondheidscentra is de acceptatie van een regel afhankelijk van de inhoud. Of irritaties ontstaan wordt bepaald door de sancties die aan niet-naleving worden verbonden. Zonder sancties gaat men pragmatisch met de regels om, waardoor irritaties uitblijven. De overige kenmerken hebben geen effect op de mate waarin kwaliteitsnormen regeldruk veroorzaken.

Bij de overige effecten wijzen zowel de brancheorganisaties als de onderzochte zorginstellingen in beide sectoren op het bestaan van meningsverschillen over kwaliteitsnormen. De thuiszorginstellingen doelen dan op meningsverschillen met derden (certificatie-instituut, Inspectie of zorgverzekeraar) over de toepassing van een kwaliteitsnorm of over de inhoudelijke visie op kwaliteit van zorg. Meningsverschillen over de visie op kwaliteitszorg doen zich ook voor bij de gezondheidscentra in contacten met zorgverzekeraars. De gezondheidscentra spreken daarnaast over verschillen van mening tussen de beroepsbeoefenaars onderling. Het gaat daarbij om verschillen van inzicht over de relevantie van professioneel-inhoudelijke of ketennormen. Op het punt van de appreciatie van de open norm is het oordeel gelijklopend: de ruimte voor zelfregulering wordt positief gewaardeerd. De thuiszorginstellingen vinden de mogelijkheid om kwaliteitszorg in overeenstemming met de eigen missie en visie in te vullen een belangrijk voordeel van de open normstelling. De gezondheidscentra waarderen de mogelijkheid om professionele én bedrijfseconomische overwegingen bij de inrichting van de kwaliteitszorg te kunnen betrekken. Omdat professionals uit zichzelf weinig aandacht hebben voor de doelmatigheid van zorg, hechten ze aan de wettelijke verankering van deze doelstelling. Of de inhoudelijke doelstellingen van de open norm worden bereikt, levert een verschillend beeld op. De thuiszorginstellingen voldoen volgens de geïnterviewden aan de normen die de LVT en andere externe organisaties aan de inrichting van de kwaliteitszorg stelt. Zij zien hierin een bewijs voor het bereiken van de wettelijke doelstellingen. De onderzochte gezondheidscentra bieden naar eigen zeggen zorg conform de professioneel-inhoudelijke normen, maar de op het punt van de ketenkwaliteit is nog veel te winnen.

Case 2: Kwaliteitszorg in het Hoger Onderwijs

In deel 2 van bijlage 4 wordt onderzocht welke omstandigheden welke invloed uitoefenen op de regeldruk in de case kwaliteitszorg hoger onderwijs. Daarbij gaat het om de kosten en irritaties die worden veroorzaakt door wettelijke open normen omtrent de kwaliteitszorg en door de zelfreguleringsnormen die naar aanleiding van de wettelijke open normen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Hierna wordt eerst een beschrijving gegeven van de open norm en de overige relevante wettelijke voorschriften (2.1). Paragraaf 2.1 gaat in op de ontwikkeling en inhoud van de open norm, haar inbedding in de kwaliteitszorg en de normadressaten. Paragraaf 2.2 brengt de zelfreguleringsactiviteiten in kaart. Deze paragraaf begint met een overzicht van de zelfreguleringsactiviteiten van de betrokken partijen (2.2.1). Daarna wordt nader ingegaan op de zelfreguleringsactiviteiten van de sectororganisaties en de instellingen ('de normadressaten') in het hoger beroepsonderwijs (2.2) en het wetenschappelijk onderwijs (2.3). Paragraaf 3 bespreekt de nalevingskosten (de materiele regeldruk) in de fasen van het zelfreguleringsproces dat is gerelateerd aan de open normen. In een vierde stap komen de irritaties (immateriële regeldruk) en de betekenis van baten aan bod die de instellingen van het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs ervaren (2.4). Paragraaf 2.5 behandelt de invloed van de in hoofdstuk 4 opgestelde condities op de regeldruk. Eerst wordt ingegaan op de invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de kenmerken van de instellingen (2.5.1). Daarna komt de invloed van de kenmerken van de sector, de brancheorganisaties en de externe organisaties die betrokken zijn bij de accreditatie, het toezicht en de handhaving aan bod (2.5.2). Paragraaf 2.5.3 bevat een verkenning van de invloed van condities op de materiele regeldruk. In paragraaf 2.6 worden de overige relevante effecten van het normenstelsel aan de orde gesteld. De case sluit af met een vergelijking van de twee branches. In paragraaf 2.7 worden de kwaliteitssystemen van de branches, de rol van de brancheorganisaties, de relevante kwaliteitsnormen, de irritaties daarover, de baten, de condities die van invloed zijn op de regeldruk en de overige effecten vergeleken.

Gelet op de overgangssituatie waarin de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zich nu door de recente wijziging van de wettelijke open normen bevindt, wordt in dit hoofdstuk ook nader ingegaan op de oude situatie. Voor de beantwoording van de probleemstelling van deze studie is een vergelijking van de oude situatie en de huidige situatie van belang. Daarnaast is de bespreking van de oude situatie ook nodig om de huidige situatie te begrijpen waarin de regeldruk en de factoren die daarop van invloed zijn nog niet duidelijk is uitgekristalliseerd. Voor zover mogelijk, wordt de oude situatie met de nieuwe situatie (het accreditatiestelsel) vergeleken.⁸¹

81) Gelet op het feit dat het accreditatiestelsel zeer recent is ingevoerd, kunnen alleen tentatieve uitspraken over de effecten worden gemaakt.

2.1 Open norm en overige relevante wettelijke voorschriften

De open normen die centraal staat in deze casus zijn vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).⁸² De grondwettelijke basis van de open norm die in dit hoofdstuk centraal staat is artikel 23 Grw. Dit artikel bepaalt dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg van de regering. De kwaliteitszorg is in het onderwijs een publieke aangelegenheid. De onderwijsinstelling moet tegenover de overheid aantonen dat het geboden onderwijs van voldoende kwaliteit is. De instelling ontvangt bekostiging van de overheid. Zij toont aan dat zij aan de daartoe gestelde eisen voldoet en legt verantwoording af over de bestedingen die zijn gedaan met publieke middelen. De overheid erkent de instellingen die aan de eisen voldoen. Zij stelt financiële middelen ter beschikking en houdt het toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van deze middelen.

Artikel 23 Grw, vijfde lid, legt vast dat de 'eisen van deugdelijkheid' van het door de publieke kas bekostigde onderwijs wettelijk worden geregeld. De wettelijke basis voor de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs is de WHW. De WHW bevat talrijke normen over de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het wettelijk normencomplex dat centraal in deze casus staat is groot. Relevant zijn vooral artikel 1.18 WHW en de voorschriften in de hoofdstukken 5a en 7 van deze wet. Sinds augustus 2002 is een accreditatiesysteem in werking dat in hoofdstuk 5a is geregeld. Art. 1.18 WHW verwijst naar dit accreditatiesysteem. Voordat nader wordt ingegaan op dit wettelijk normencomplex staan we stil bij de ontwikkeling van dit stelsel. Voor de inwerkingtreding van de voorschriften over het accreditatiesysteem boden de wettelijke normen meer ruimte voor zelfregulering ten aanzien van de kwaliteitszorg. In de huidige situatie is de inrichting van de externe kwaliteitszorg in hoge mate wettelijk gereguleerd, terwijl de instellingen bij de inrichting van de interne kwaliteitszorg een grote mate van vrijheid hebben.⁸³

In het hoger onderwijs bestond kwaliteitszorg al voordat een wettelijke verplichting was vastgelegd. Sinds 1985 hebben de instellingen in het hoger onderwijs, de instellingen van het wetenschappelijk onderwijs (WO) en de instellingen van het hoger beroepsonderwijs (HBO) meer bestuurlijke autonomie gekregen. Aan deze autonomie was de verplichting verbonden zich te verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs. Er kwam een kwaliteitszorgstelsel dat door de onderwijsinstellingen zelf onderhouden moest worden. Dat stelsel bestond uit een cyclus van zelfevaluaties door de instellingen en de daarop aansluitende beoordeling van het onderwijs door een visitatiecommissie van externe deskundigen. De rapporten over de visitaties zijn openbaar. Het geheel werd georganiseerd en gecoördineerd door de Vereniging van Nederlandse universiteiten (VSNU) voor het wetenschappelijk onderwijs en de HBO-Raad voor het hoger beroepsonderwijs. De

82) Wet van 8 oktober 1992 (Stb. 593), houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

83) Bij de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs kan een onderscheid worden gemaakt tussen de interne en de externe kwaliteitszorg. Het externe kwaliteitszorgstelsel heeft twee functies: het afleggen van verantwoording over de kwaliteit van de opleidingen en besteding van de publieke middelen (de verantwoordingsfunctie) en het nemen van maatregelen ter verbetering van de kwaliteit (de verbeterfunctie).

Inspectie voor het onderwijs zag namens de minister toe op het stelsel.⁸⁴ In 1992 is de wettelijke plicht tot kwaliteitszorg in art. 1.18 WHW vastgelegd. De oude wettelijke bepaling legde de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg bij de onderwijsinstellingen. Het stelsel van kwaliteitszorg kwam in 1999 opnieuw in discussie door de Bolognaverklaring van 1999 waarin meer dan 30 Europese landen afspraken hebben gemaakt om de structuur en kwaliteit van hun stelsels van hoger onderwijs op elkaar af te stemmen. Dit heeft in Nederland geleid tot de invoering van het bachelor-master stelsel (bama) en een systeem van accreditatie.⁸⁵ In dat verband zijn de voor de kwaliteitszorg relevante wettelijke voorschriften gewijzigd.

In de huidige situatie bestaat het wettelijk normencomplex primair uit artikel 1.18 en voorschriften in de hoofdstukken 5a en 7 van de WHW. Bij het toezicht speelt de Inspectie voor het hoger onderwijs een rol.⁸⁶ Voor de handhaving is ook artikel 6.5 WHW van belang.⁸⁷ Artikel 1.18 WHW bestaat uit vier leden. Het eerste lid stelt dat het bestuur van de onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, voorziet in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling. Deze beoordeling vindt mede plaats door onafhankelijke deskundigen en geschiedt mede aan de hand van het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs. De uitkomsten daarvan zijn openbaar, voorzover die beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen. Het tweede lid geeft de minister de opdracht toe te zien op de uitvoering van het eerste lid. Het derde lid stelt dat de beoordeling van de kwaliteit van de opleiding een samenvattend oordeel bevat. Bij de beoordeling worden tenminste de accreditiekaders betrokken die worden genoemd in het eerste lid van artikel 5a.8 en de aspecten van kwaliteit in acht genomen die worden bedoeld in het tweede lid van artikel 5a.8.

In het derde lid wordt verwezen naar artikel 5a.8. Dit voorschrift heeft betrekking op het systeem van accreditatie in het hoger onderwijs. Artikel 5a.8 bepaalt dat het accreditatieorgaan zijn werkwijze vastlegt in afzonderlijke accreditiekaders voor opleidingen in het WO en het HBO. Daarin wordt tenminste een onderscheid gemaakt tussen bacheloropleidingen en masteropleidingen. In deze kaders wordt ook bepaald welke gegevens het bestuur van de instellingen moet meezenden bij het verzoek om accreditatie. Daartoe behoort in ieder geval de aanduiding van de graad behoort die door het bestuur

84) Algemene Rekenkamer, 2000: 4.

85) Huitema e.a., 2003: 30.

86) In het oude stelsel nam toezicht een centrale plaats in. Het toezicht werd namens de minister uitgeoefend door de Inspectie voor het onderwijs. Het toezicht had zowel betrekking op de kwaliteit van de visitaties als de controle dat de instellingen maatregelen ter verbetering namen als er ernstige tekortkomingen aan het licht waren gekomen. De Inspectie bracht daartoe een jaarlijks rapport uit. De minister kon hierover een beleidsstandpunt uitbrengen, maar hoefde dat alleen te doen als de Tweede Kamer hem daarom vroeg.

87) Aan de minister van onderwijs wordt de bevoegdheid verleend om een bepaalde opleiding te beëindigen waarvan de kwaliteit over de afgelopen periode te laag was.

van de instelling zal worden verleend. Art 5a.8 legt ook vast dat bij het verlenen van de accreditatie aandacht wordt geschonken aan de aspecten van kwaliteit die betrekking hebben op het niveau van de opleiding, de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de opbrengsten van het onderwijs van de opleiding, voldoende voorzieningen die noodzakelijk zijn om de opleiding te kunnen verzorgen, en een adequate methode die bij de beoordeling wordt gehanteerd. Dit wetsvoorschrift bevat ook een nadere specificatie van het begrip 'kwaliteitsaspecten'.⁸⁸

Volgens de WHW is het instellingsbestuur verplicht elke zes jaar elke opleiding te laten accrediteren. De externe kwaliteitsbeoordeling wordt uitgevoerd door kwaliteitsbureaus, de Visiterende en Beoordelende Instanties (VBI's). De accreditatie wordt verleend door de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).⁸⁹ De nieuwe procedure voor accreditatie bestaat uit zeven formele fasen:

1. de instelling vraagt een externe beoordeling aan bij een kwaliteitsbureau (VBI), dat daarbij de onderwerpen betreft die worden genoemd in het accreditatiekader;
2. de instelling voert een zelfevaluatie uit en produceert een rapport;
3. de instelling vraagt het kwaliteitsbureau (VBI) de kwaliteit van de opleiding te beoordelen op basis van het zelfevaluatie-rapport. Het kwaliteitsbureau bezoekt de opleiding, verifieert de conclusies van het zelfevaluatie-rapport en beoordeelt de kwaliteit van de zelfevaluatie. Het kwaliteitsbureau stelt vast of de opleiding aan de minimumvereisten voldoet en formuleert een conclusie dat in haar rapport wordt gepresenteerd;
4. de instelling vraagt accreditatie aan bij het accreditatieorgaan (NVAO) en moet een rapport van het kwaliteitsbureau overhandigen dat niet ouder is dan één jaar;
5. de NVAO beoordeelt het rapport van het kwaliteitsbureau en kan om aanvullende informatie vragen. De beslissing over accreditatie wordt binnen drie maanden genomen. Bij een positieve beslissing krijgt de opleiding een accreditatie voor zes jaar. Als er onvoldoende informatie is wordt de beslissing uitgesteld;
6. de instelling kan in bezwaar en beroep gaan tegen de beslissing;
7. de beslissing van de NVAO wordt openbaar gemaakt.

De beslissing over accreditatie wordt door de NVAO gezien als een logisch slotstuk van het systeem van zelfevaluatie en visitatie. De kwaliteitsbureaus zijn onafhankelijke organen die worden geregistreerd (maar niet gecertificeerd) door de NVAO. De VSNU en de HBO-Raad hebben daardoor hun monopolie verloren bij het de coördinatie van het systeem van kwaliteitszorg.⁹⁰ Op basis van het rapport van het kwaliteitsbureau over de kwaliteit van de

88) Bijvoorbeeld de mogelijkheid om de opleiding te vergelijken met andere opleidingen en een internationaal beoordelingskader.

89) De overige werkzaamheden van de NVAO worden in een ministeriële regeling bepaald. Wel zijn daarvoor in de plaats gekomen de bepaling dat het accreditatieorgaan (NVAO) aan de minister alle benodigde inlichtingen verschaffen en de minister een besluit van het accreditatieorgaan (NVAO) kan vernietigen, als dit besluit is genomen in strijd met het recht of het algemeen belang.

90) Zie daarover Jeliaskova & Westerheijden, 2004: 320-341.

opleiding neemt de NVAO een beslissing over de erkenning van de opleiding. In haar beslissingsprocedure kan zij aanvullende informatie van de opleiding vragen die om accreditatie verzoekt.

De wettelijke normen zijn door de NVAO uitgewerkt in het accreditatiekader voor de bestaande opleidingen in het hoger onderwijs.⁹¹ Dat kader bestaat uit:

- een beoordelingskader met onderwerpen, facetten, criteria en beslisregels;
- criteria voor de beoordeling van de gevolgde werkwijze en van het rapport van de Visiterende en Beoordelende Instantie (VBI);
- een beschrijving van de werkwijze bij accreditatie van bestaande opleidingen.

Het accreditatiekader dient zowel voor het beoordelen van opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs (WO) en het hoger beroepsonderwijs (HBO). Op een aantal facetten in het kader vindt differentiatie van de criteria plaats.

2.2 De zelfreguleringsactiviteiten

In deze paragraaf worden de zelfreguleringsactiviteiten van de normadressaten en andere betrokken partijen in kaart gebracht.

2.2.1 Betrokken partijen: de rol van de instellingen, de NVAO, de VBI's en studenten

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat de instellingen van het hoger onderwijs (HBO en WO) de adressaten zijn tot wie zich de open normen omtrent de kwaliteitszorg richten. Andere betrokken partijen zijn het accreditatieorgaan (NVAO), de kwaliteitsbureaus (VBI's), de VSNU en de HBO-Raad als brancheorganisaties en de studenten⁹². Een belangrijke stakeholder zijn de studenten. De onderwijsinstelling moet er voor zorgen dat zij zijn onderwijs mede afstemt op de behoeften van de student en de student die onderwijs volgt aan een bekostigde instelling kan invloed uitoefenen op het geboden onderwijs.

De WHW gaat uit van een bepaalde verdeling van verantwoordelijkheden tussen partijen die betrokken zijn bij de kwaliteit van het onderwijs. Hierna wordt een samenvatting gegeven van de bijdrage van de instellingen, de NVAO en de VBI's aan het proces van zelfregulering. De zelfreguleringsactiviteiten van de brancheorganisaties worden in paragraaf 2.2.2 besproken.

91) Kenmerkend voor het stelsel van kwaliteitszorg en de bestuurlijke verhoudingen waarbinnen het opereerde tot aan de Bolognaverklaring van 1999 en de invoering van een systeem van accreditatie, was dat een wettelijke definitie van kwaliteit in het hoger onderwijs ontbrak. Er waren toen wel richtlijnen van de VNSU en de HBO-Raad voor de visitatiecommissies. Dat waren respectievelijk de visitatieprotocollen voor het WO en de basis-beoordelingskaders voor het HBO. Deze richtlijnen sloten aan bij de vier ijkpunten waarmee de Inspectie de visitatierapporten beoordeelt. In het WO stelde vervolgens de visitatiecommissie een referentiekader op en kwaliteitseisen voor de beoordeling van de opleidingen binnen een onderwijsdiscipline. In het HBO maakten de visitatiecommissies het basis-beoordelingskader domeinspecifiek. Door de koppeling van de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs aan de accreditatie (zie boven) is nu wel sprake van een wettelijke definitie van de aspecten van kwaliteit in het hoger onderwijs die in de beoordeling moeten worden betrokken.

92) Ministerie van Justitie, 2005: 25-32.

Zelfregulering instellingen hoger onderwijs

Tot de invoering van de accreditatie lag de keuze voor het zelfreguleringsinstrument bij de onderwijsinstellingen zelf.⁹³ Daarbij moesten zij rekening houden met de (vrij summiere) bepalingen in de wet. De instellingen hadden gekozen voor een systeem van zelfevaluatie en visitatie. De coördinatie lag bij hun eigen koepelinstanties. Voor het wetenschappelijk onderwijs was dit de VSNU, voor het hoger beroepsonderwijs de HBO-Raad. In het nieuwe stelsel ligt de keuze voor het zelfreguleringsinstrument voor een gedeelte bij de wetgever. De instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het opzetten en onderhouden van een systeem van interne kwaliteitszorg, voor het verrichten van de zelfevaluatie en voor het produceren van een zelfevaluatierapport. Zij hebben tot taak zelf een externe beoordeling aan te vragen bij het kwaliteitsbureau en (met overlegging van een recent visitatierapport van dat bureau) accreditatie aan te vragen bij de NVAO.

Zelfreguleringsactiviteiten NVAO

In het nieuwe stelsel is het accreditatieorgaan (NVAO) op basis van de wet verplicht zijn werkwijze vast te leggen in afzonderlijke accreditatiekaders voor opleidingen in het WO en het HBO. In deze kaders wordt ook bepaald welke gegevens het bestuur van de instellingen meezendend bij het verzoek om accreditatie. In het accreditatiekader vindt ook een nadere uitwerking plaats van de aspecten die volgens de wet bij de beoordeling en de accreditatie moeten worden betrokken.

Zelfreguleringsactiviteiten VBI's

De VBI's werken het accreditatiekader nader uit. Zij stellen een protocol op voor de visitatie en de beoordeling. Dit protocol is tevens een richtlijn voor het opstellen van de zelfevaluatie door de instellingen. De VBI's voeren de visitaties uit, beoordelen de zelfevaluaties en schrijven het visitatierapport. De rol van de kwaliteitsbureaus is vooral begeleidend. Zij hebben nauwelijks een adviserende functie.

2.2.2 Zelfreguleringsactiviteiten in het hoger beroepsonderwijs (HBO)

Algemene beschrijving

De hogescholen zijn onderwijsinstellingen die in Nederland met het hoger beroepsonderwijs zijn belast. De HBO-Raad is de brancheorganisatie voor de hogescholen. Alle 43 bekostigde hogescholen zijn lid van de HBO-Raad: het dekkingspercentage is dus 100%. Er zijn grote verschillen qua omvang van de instellingen. De omvang varieert van

93) In het oude stelsel werd het zelfreguleringsinstrument in twee stappen uitgewerkt. In de eerste stap stelden de koepelorganisaties richtlijnen op voor de visitatiecommissies: voor het wetenschappelijk onderwijs de visitatieprotocollen, voor het hoger beroepsonderwijs de basis-beoordelingskaders. In de tweede stap werkten de visitatiecommissies specifiekere richtlijnen op voor de beoordelingen van de verschillende opleidingen in een discipline. Bij de uitvoering en naleving van het zelfreguleringsinstrument speelden in het oude stelsel speelden de onderwijsinstellingen en de visitatiecommissies een centrale rol. De instellingen waren verantwoordelijk voor het opzetten en onderhouden van een systeem van interne kwaliteitszorg. Ook moesten zij in de eigen opleiding een zelfevaluatie verrichten en een zelfevaluatierapport produceren. De visitatiecommissies waren verantwoordelijk voor het uitvoeren van de visitaties, het beoordelen van de zelfevaluaties en het schrijven van het visitatierapport.

minder dan 1000 tot meer dan 35.000 studenten. De kleine hogescholen zijn mono-sectoraal, dat zijn de PABO's (die naar regio of naar denominatie verschillen), de kunstacademies en een hotelschool. Tot de grote instellingen behoort Inholland maar Fontys (met de zetel in Eindhoven, vooral actief in Brabant en Limburg, maar ook met een landelijk netwerk van lerarenopleidingen in de techniek) is niet veel kleiner. De primaire taken voor alle hogescholen (de 'core-business') is het geven van onderwijs, maar daarnaast zijn er ook veel andere activiteiten. Sinds 15 jaar verrichten de hogescholen ook contractactiviteiten (cursussen in de markt zetten, consultancy). Het doel hiervan is het contact tussen de docenten en de praktijk en de actualiteit van het onderwijs te bevorderen. De afgelopen jaren is ook aan de onderzoekstaak inhoud gegeven. Daartoe zijn de lectoraten en de kenniskringen ingevoerd.

Brancheorganisaties

Brancheorganisaties zijn de HBO-Raad en de kwaliteitsbureaus. De HBO-Raad heeft twee hoofdtaken. De eerste hoofdtak is belangenbehartiging: de HBO-Raad voert namens de hogescholen onderhandelingen met externe partijen: het ministerie, het bedrijfsleven (MKB) en internationaal. De tweede hoofdtak is de werkgeversfunctie: het onderhandelen met de bonden over de eigen CAO. Intern is de HBO-Raad een forum voor kennisuitwisseling tussen de hogescholen. Op bestuurlijk niveau zijn er uiteraard contacten met de hogescholen, omdat de HBO-Raad een vereniging is. Naast de algemene ledenvergadering is er frequent bestuurlijk contact. Deze contacten hebben betrekking op beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Verder zijn er contacten bij het ondersteunen van netwerken tussen de hogescholen (zowel onderwijsinhoudelijke netwerken als netwerken over de bedrijfsvoering). Verder is men voor de leden vraagbaak en informatiecentrum. Ook heeft de HBO-Raad een uitgebreide databank met gegevens van de hogescholen.

In het nieuwe stelsel is de rol van de HBO-Raad gedeeltelijk overgenomen door de kwaliteitsbureaus (VBI's). Eén van die VBI's is de NQA (Netherlands Quality Agency). De NQA komt voort uit de HBO-Raad. Zij was de afdeling externe kwaliteitszorg. Inmiddels is zij volledig verzelfstandigd. Verzelfstandiging was een voorwaarde voor registratie bij de NVAO.⁹⁴ De NQA heeft voornamelijk 'klanten' uit het HBO. Op dit moment zijn dit ongeveer 34 hogescholen. Het gaat daarbij veelal om hogescholen, zowel reguliere instellingen als aangewezen instellingen. De NQA is marktleider. Een aantal grote hogescholen schakelen andere kwaliteitsbureau in. De kleinste hogeschool met één opleiding wordt één keer per zes jaar bezocht. Bij de grootste hogeschool is dit gemiddeld zeven keer per jaar.

Zelfreguleringsactiviteiten van de brancheorganisaties

De betrokkenheid van de HBO-Raad bij de ontwikkeling van het systeem van kwaliteitszorg is eind jaren tachtig begonnen bij de uitwerking van de HOAK-filosofie. Deze benadering van het hoger onderwijs liep vooruit op de WHW. Door de expertise vanuit het veld zelf was de HBO-Raad in het begin ook bij de systeemontwikkeling betrokken. Daarnaast was de

94) Er is alleen een financiële band met de HBO-Raad (vermogen, aflossing, zekerheid).

HBO-Raad als brancheorganisatie ook de uitvoerder van het systeem van kwaliteitszorg. De Raad organiseerde de visitaties en het schrijven van visitatierapporten. In het begin waren er ook verkenningscommissies om bijvoorbeeld een voorstudie voor de visitatie voor de HBO-opleidingen bestuurskunde te maken. Toen was de afdeling kwaliteitszorg van de HBO-Raad ook bezig met de externe kwaliteitszorg. Zij besteedde aandacht aan de systeemontwikkeling. Later was de Raad meer bij de uitvoering van het programma betrokken (beheersvraagstukken). Hij ondersteunde de hogescholen bij het maken van de zelfevaluaties.⁹⁵

De invoering van het nieuwe accreditatiestelsel had een ingrijpende verandering van de zelfreguleringsactiviteiten van de Raad tot gevolg. Op praktisch uitvoerend niveau bieden nu de kwaliteitsbureaus ondersteuning. In de fase van normontwikkeling vertaalt de NQA het accreditatiekader van de NVAO in een eigen protocol voor de visitatie voor de bacheloropleidingen en de masteropleidingen. Het protocol vormt een leidraad voor de zelfevaluatie en de visitatie. Van het protocol vindt een jaarlijkse update plaats door de registratie bij de NVAO. De overige activiteiten van de NQA in de implementatiefase blijken uit haar productenlijst. Naast de gewone visitatie verzorgt zij ook een zogeheten 'quick-scan' (doorlichting), een management-review en een niveauonderzoek. Het aantal contacten met de onderwijsinstellingen verschilt. Per visitatie zijn er gemiddeld twee bezoeken aan de instelling voor het panel-onderzoek.⁹⁶

Zelfreguleringsactiviteiten van de instellingen

De activiteiten van de hogescholen betreffen in de eerste plaats de normstelling en de invoering van het nieuwe stelsel. Een geïnterviewde hogeschool is al vroeg begonnen met de beleidsontwikkeling. Een lid van het College van Bestuur van de hogeschool is vanuit de HBO-Raad betrokken geweest bij de landelijke normstelling. Verder is men vooruitlopend op de bekendmaking van het accreditatiekader al aan de slag gegaan met het tienpuntenplan van de commissie Franssen dat aan het accreditatiekader voorafging. Dit heeft geleid tot een methodiek van kwaliteitszorg die bestond uit een vragenlijst met tien hoofdstukken en achteraf te concretiseren indicatoren. Na het bekendmaken van het accreditatiekader werd besloten terug te gaan naar de basis van de doelbereiking. Die basis wordt gevormd door de zes hoofdstukken in het accreditatiekader van de NVAO en de strategische doelen van de hogeschool. In de nieuwe systematiek voor de kwaliteitszorg

95) Verder was de HBO-Raad belast met de organisatie van de visitaties. Hiervoor maakte men wel het rooster, maar men bood geen ondersteuning aan bij de vormgeving van het bezoek. De hogescholen hebben in ruime mate gebruik gemaakt van de ondersteuning en de expertise van de HBO-Raad. Op een gegeven moment was er sprake van overvraging voor ondersteuning bij de interne kwaliteitszorg. Voor met name de kleine hogescholen was het lastig om zo'n systeem op te zetten. Een aantal kleine hogescholen probeerde wel wat samen te doen via het aanstellen van één kwaliteitsmanager, maar dat werkte niet goed. Er waren dus duidelijke verschillen in de mate van ondersteuning die vooral met de omvang van de instelling te maken hadden.

96) De NQA maakt een onderscheid tussen twee soorten rollen die gescheiden worden gehouden. Dat zijn de accountmanager (verantwoordelijk voor de offerte, begeleiding etc.) en de medewerkers die visiteren en beoordelen. De intensiteit van de begeleiding is wisselend, maar meestal wordt de NQA wel gevraagd voor de aftrapbijeenkomst. Er zijn ook hele duidelijke verschillen in de mate waarin de instellingen gebruik maken van de begeleiding door de NQA. Dat hangt volgens de medewerkster van de NQA overigens meer samen met de kwaliteit van de instelling (de personele invulling) dan met de omvang van de onderwijsinstelling.

worden het accreditatiekader van de NVAO en de strategische doelen van de hogeschool vertaald in concrete streefdoelen. Niet alleen het centrale niveau van de hogeschool, maar ook de clusters van opleidingen maken elke vier jaar een dergelijk strategisch beleidsplan. Ook bij een andere hogeschool is het systeem van interne kwaliteitszorg opgenomen in het strategische plan van de hogeschool (het ondernemersplan). Het ondernemersplan bevat kwaliteitsdoelen en is een sturend instrument voor de activiteiten en de verantwoording daarover. In de nieuwe generatie ondernemersplannen krijgt het accreditatiekader een sterker leidend karakter. Het College van Bestuur van de hogeschool is eindverantwoordelijk voor de kwaliteitszorg. Het College heeft deze verantwoordelijkheid echter neergelegd bij de instituten. De instituutsdirecteuren zijn integraal verantwoordelijk. Zij hebben hun verantwoordelijkheid weer gedelegeerd naar de opleidingsmanagers. In het kader van de kwaliteitscyclus⁹⁷ produceren de instituten elk kwartaal een voortgangsrapportage, waarvoor de criteria zijn ontleend aan het vierjaarlijkse ondernemersplan en het jaarlijkse activiteitenplan. Ieder kwartaal is er ook een gesprek met het College van Bestuur over de rapportages en verbeteracties. Ook in de rapportages en de gesprekken neemt het accreditatiekader van de NVAO een prominente rol in. Verder valt op dat in het nieuwe stelsel de verantwoordingsfunctie steeds belangrijker wordt. Volgens de geïnterviewden gaat dit ten koste van de verbeterfunctie. Dit leidt tot hogere kosten, omdat het accreditatiekader van de NVAO dwingender is dan het oude.

De activiteiten die vallen te rangschikken onder de implementatie van de normen kunnen globaal worden onderverdeeld in activiteiten voor de interne en externe kwaliteitszorg. Door de derde hogeschool wordt de externe kwaliteitszorg omschreven als het opstellen van de zelfevaluatie en het halen van de norm van voldoende basiskwaliteit voor de accreditatie. Bij de interne kwaliteitszorg gaat het om het scheppen van voorwaarden voor het borgen en ontwikkelen van de interne kwaliteit van de opleidingen via onder meer een systematische evaluatie bij de verschillende 'stakeholders'. Ook wordt getracht het beleidssturende vermogen van de opleidingen te versterken via een systeem van interne audits volgens het INK-model van integrale kwaliteitszorg. Een andere activiteit is het ondersteunen van de opleidingen via het verzamelen van materiaal voor de accreditatie. Verder is een activiteit het opzetten van een planning en control-cyclus om de interne kwaliteit te verbeteren. Ook zijn er interne evaluatieonderzoeken, tevredenheidsonderzoeken en imago-onderzoeken. Ook bij de vierde hogeschool zijn naast de interne kwaliteitszorg (het meetinstrumentarium) activiteiten die worden gedictieerd door de externe kwaliteitszorg.

2.2.3 Zelfreguleringsactiviteiten in het wetenschappelijk onderwijs (WO)

Algemene beschrijving

De universiteiten zijn onderwijsinstellingen die met het wetenschappelijk onderwijs zijn belast. De VSNU (de vereniging van universiteiten) is hun brancheorganisatie. Bij de VSNU zijn 14 universiteiten aangesloten, waaronder de Open Universiteit. Niet aangesloten zijn de theologische hogescholen, Nijenrode en aangewezen instellingen die wel

97) Zie bijlage 3.

wetenschappelijk onderwijs verzorgen. Het percentage van de instellingen dat bij de VSNU is aangesloten is 100%. Tot de grootste universiteiten behoort de Universiteit Utrecht, tot de kleinste behoort de Universiteit van Wageningen (alleen de Open Universiteit is nog kleiner). De verhouding tussen de omvang van de grootste en de kleinste universiteit is de factor tien. Met uitzondering van de Open Universiteit bestaan de primaire taken van alle instellingen uit onderwijs en onderzoek.

Brancheorganisaties

Brancheorganisaties zijn de VSNU en de QANU. De VSNU is een brede belangenbehartigende organisatie. Zij is onder meer belast met de externe kwaliteitszorg voor de branche. De VSNU heeft een breed takenpakket en vele contacten met de aangesloten universiteiten. Daarnaast treedt zij op als lobbyorganisatie. Zij verleent diensten, zoals het verschaffen van overzichten van opleidingen en het organiseren van congressen. Bovendien is zij de werkgeversorganisatie voor de universiteiten.

In het nieuwe stelsel is de rol van de VSNU gedeeltelijk overgenomen door het kwaliteitsbureau, de QANU (Quality Assurance Netherlands Universities). Een groot verschil met de hogescholen is dat de QANU een monopoliepositie heeft voor de universiteiten. De QANU was de afdeling externe kwaliteitszorg van de VSNU. Ook zij is inmiddels verzelfstandigd. Naast de VSNU is de QANU belast met de organisatie van de externe kwaliteitszorg op het gebied van onderwijs en onderzoek. Met de instellingen heeft de QANU nu een bilaterale contractrelatie. In het oude stelsel verrichtte zij branchegeoriënteerde activiteiten in opdracht van de vereniging VSNU. De QANU heeft op veel niveaus contacten met de universiteiten. Op bestuurlijk niveau komt zij één keer per jaar bijeen met de Colleges van Besturen van de universiteiten. Afhankelijk van het aantal opleidingen vinden er acht tot tien visitaties per jaar plaats. Ten slotte is er op centraal ambtelijk niveau één keer per drie maanden overleg met de medewerkers kwaliteitszorg van de universiteiten.

Zelfreguleringsactiviteiten van de brancheorganisaties

Onder het oude stelsel werd artikel 1.18 WHW (oud) over externe kwaliteitszorg uitgewerkt in bestuurlijke afspraken tussen de branche, de inspectie en het ministerie. Het systeem van externe kwaliteitszorg werd door de branche zelf ontwikkeld binnen de kaders die werden aangegeven door de inspectie en het ministerie. Dat systeem was binnen de VSNU ook een samenbindende factor. Voor de QANU is die rol veel kleiner, omdat de wetgeving nu nader is uitgewerkt. Binnen de door de NVAO vastgestelde accreditatiekaders kan de QANU een eigen accent zetten, omdat de accreditatiekaders open zijn geformuleerd. In het eigen protocol voor de werkwijze kan het kwaliteitsbureau bepaalde elementen accentueren. In dat protocol vindt een uitwerking plaats die bij het academische karakter van de branche past. Dit is de basis voor de toetsing van de QANU. Voor onderwijs en onderzoek zijn twee afzonderlijke beoordelingskaders ontwikkeld. Daarbinnen bestaat ruimte voor profilering door de universiteiten op basis van een kwaliteitsconcept. Bij het nieuwe stelsel van externe kwaliteitszorg geeft de QANU ondersteuning bij de implementatie van de

zelfreguleringsnormen. Zij voert de regie over en het faciliteren van het proces, stelt visitatiecommissies samen met een breed veld van expertise, voert de beoordeling uit en stelt de rapportage op.

Zelfreguleringsactiviteiten van de instellingen

Door het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg is de zelfregulering van de branche naar de instellingsbesturen verplaatst. De instellingsbesturen hebben nu ook de ruimte om een eigen kwaliteitsbeleid te voeren. Zij moeten wel binnen de vastgestelde kaders voor een minimale kwaliteit blijven. In het oude stelsel was sprake van volledige zelfregulering. In de huidige situatie worden de kwaliteitsnormen opgelegd door de wetgever.

De zelfreguleringsactiviteiten die de universiteiten verrichten zijn ingebed in hun systeem van kwaliteitszorg. Bij een geïnterviewde universiteit kunnen deze activiteiten op drie wijzen worden ingedeeld. De eerste manier is een indeling aan de hand van het kwaliteitsproces. Daaruit blijkt dat vier activiteiten worden onderscheiden: 1) het voorbereiden van verbeteringen via projecten, bijvoorbeeld het project voor het formuleren van een model voor een kwaliteitszorgsysteem. Daarnaast zijn er ook ICT-projecten die te maken hebben met het nieuwe stelsel, bijvoorbeeld een nieuw studievolsysteem en een elektronisch kwaliteitszorgsysteem. Verder is er een project om te komen tot een management-informatiesysteem voor de universiteit dat via internet toegankelijk is en mede bedoeld is voor de kwaliteitszorg; 2) het runnen van het kwaliteitszorgsysteem. Het gaat hier om het uitvoeren van evaluaties en het aanbrengen van verbeteringen van vakniveau tot curriculumniveau; 3) het uitvoeren van de zelfevaluatie; 4) de accreditatie en de visitatie. Een tweede indeling gaat uit van diverse niveaus. Op het centrale niveau opereert het College van Bestuur, dat de werkgroep voor het formuleren van een model voor een kwaliteitszorgsysteem heeft ingesteld. Op het niveau van de faculteiten bestaat bij sommige faculteiten een medewerker kwaliteitszorg. Het zwaartepunt van de activiteiten ligt bij de opleidingen zelf. Een tussenniveau is dat er ook een stelsel van kwaliteitszorg voor de minoren bestaat. Een ontwikkeling is dat er in de toekomst meer activiteiten op het centrale niveau plaatsvinden. Een derde mogelijkheid is te kijken naar de netwerken en de facilitering. Op het centrale niveau bestaat een platform voor kwaliteitszorg en accreditering. Op decentraal niveau wordt aan de professionalisering van de docenten gewerkt, bijvoorbeeld via een inwerktraject, diverse modules en trainingen.

Bij een andere universiteit zijn op centraal niveau heel globaal een viertal activiteiten te onderscheiden: 1) de procesbewaking van de accreditatie. Deze bestaat uit het bijhouden van de administratie ten aanzien van welke opleidingen geaccrediteerd moeten worden; 2) de procesbegeleiding van de accreditatie, de organisatie van de visitatie en de beoordeling en de planning van deze activiteiten. Verder horen hierbij het schrijven van de zelfstudie, het verzamelen van gegevens, het creëren van draagvlak voor de accreditatie en het bewust maken van de docenten van het belang van de accreditatie; 3) het op gang brengen van het interne kwaliteitszorgsysteem. Dat houdt in het introduceren van de kwaliteitscyclus en aspecten van de accreditatie; 4) het maken van een kader voor de kwaliteitszorg voor alle opleidingen binnen de universiteit. Daartoe participeert men ook in een landelijk netwerk

voor de kwaliteitszorg dat uit het oude visitatiestelsel is voortgekomen. Daarin wordt overlegd over 'best practices.' Deze universiteit bevindt zich in een overgangssituatie, zowel wat betreft de wettelijke regeling als ook het systeem van kwaliteitszorg.

Bij de zelfreguleringsactiviteiten van de derde universiteit kan een onderscheid worden gemaakt tussen centrale, decentrale en landelijke activiteiten. Op centraal niveau is er een handboek kwaliteitszorg geschreven dat centrale- en decentrale kwaliteitsnormen bevat voor de universiteit om te voldoen aan een goed kwaliteitszorgsysteem. Op initiatief van het centrale niveau is verder een werkgroep kwaliteitszorg ingesteld waarin medewerkers van alle faculteiten deelnemen. In de werkgroep gaat het om 'best practices,' om de besluitvorming rond de kwaliteitszorg op elkaar af te stemmen en om van elkaar te leren. Met uitzondering van de zelfstudie bemoeit zich het centrale niveau niet inhoudelijk met de decentrale zelfreguleringsactiviteiten. Uiteindelijk beslist het College van Bestuur over het doorsturen van de zelfstudie. Tenslotte heeft de een universiteit een centrale onderwijscommissie. Deze commissie controleert alle aspecten van de kwaliteitszorg. Zij bestudeert alle zelfstudies en geeft ook een oordeel over de kwaliteit van nieuwe opleidingen. Daarbij redeneert zij vanuit het kader van de NVAO. Zij bereidt de visitatiebezoeken voor en ook het aanvragen van de accreditaties bij de NVAO. Zij heeft contacten met de QANU en met andere universiteiten om de visitaties en accreditaties te coördineren (procedureel en inhoudelijk). Op het centrale niveau is de onderwijscommissie betrokken bij alle deelprocessen. De routinematige activiteiten rond de kwaliteitszorg worden op termijn door het onderwijskundig centrum van de universiteit verricht. Eén faculteit heeft een eigen afdeling kwaliteitszorg, de andere faculteiten niet in die omvang. Naleving, toezicht en handhaving vinden plaats op het centrale niveau.

Ook de vierde universiteit bevindt zich midden in het veranderingsproces. In het kader van de zelfreguleringsactiviteiten op het gebied van de interne kwaliteitszorg voert het onderwijskundige centrum projecten uit die worden gefinancierd door het CvB en de opleidingen. Het strategische plan van de universiteit voorziet in een interne tussentijdse beoordeling van opleidingen. Het is nog niet bekend op welke manier deze zal gebeuren. Sinds 1996 heeft de universiteit facultaire kwaliteitsplannen en kwaliteitsprojecten. Vroeger werden de evaluaties van het onderwijs door de studenten zelf verricht. Nu zijn de evaluaties opgenomen in het systeem van kwaliteitszorg. De studenten richten zich nu meer op algemene onderwerpen. Er zijn ook een monitor en systematische ondervragingen van studenten en alumni. Een grootschalig doelbereikingsonderzoek gehouden naar de bama- structuur wordt gehouden. Ook moeten nieuwe curriculumprogramma's eerst intern worden gecertificeerd. Deze universiteit heeft een vrij ingrijpend algemeen beleidskader dat interne richtlijnen bevat waaraan alle opleidingen moeten voldoen.

2.3 De materiele regeldruk: kosten verbonden aan de naleving van de open normen

2.3.1 Inleiding

Voor de inventarisatie van de nalevingskosten van een open norm is in paragraaf 3.1 van het rapport gebruik gemaakt van inzichten uit de transactiekostenbenadering. Vertalen wij deze inzichten naar reguleringsprocessen dan hebben nalevingskosten betrekking op het totstandkomen en effectueren van een regelstelsel. De verschillende kostenposten zijn in het verlengde van de keuze voor een procesmodel ingedeeld naar kosten die verband houden met de fasen van de normstelling, de invoering en naleving en het toezicht en de handhaving. In de normstellende fase zijn vier kostenposten onderscheiden. Dit zijn de kosten die aan de normstelling voorafgaan, de kosten van de onderhandeling over de normstelling, de kosten die gepaard gaan met het construeren van het arrangement/instrument en de kosten die gemaakt worden als de ontwikkelde normen bijstelling behoeven. In de invoeringsfase worden de kosten gemaakt die verbonden zijn aan de voorbereiding van de toepassing van het zelfreguleringsarrangement of instrument. Als blijkt dat de ontwikkelde normen specificatie en/of aanvulling behoeven worden in deze fase ook kosten gemaakt voor het construeren van het arrangement. In de nalevingsfase zijn de kosten relevant die gepaard gaan met de toepassing van de normen op de werkvloer. De kosten die met toezicht en handhaving gepaard gaan zijn uiteraard verbonden aan de fase waarin wordt toegezien op de naleving en waarin zonodig handhavend wordt opgetreden.

Hierna wordt ingegaan op de kosten die volgens de geïnterviewden in het HBO en het WO worden gemaakt. Indicaties van kosten worden primair gegeven op basis van een vergelijking tussen het oude en het nieuwe stelsel. Afsluitend wordt een overzicht verschaft van de kostensoorten in de fasen van het zelfreguleringsproces.

2.3.2 Kosten in het HBO

De in de interviews gemelde kosten betreffen primair de implementatiefase. Enkele kostenposten hebben betrekking op de fase van normstelling. Daarbij gaat het vooral om de invoering en naleving van de zelfreguleringsinstrumenten. In het nieuwe stelsel zijn de kosten voor de uitvoering en de beoordeling van de visitatie door de NQA gemiddeld 19.000 EURO per visitatie. Daarbij zijn inbegrepen de kosten voor de het maken van de offertes en de secretariële ondersteuning. Deze kosten worden in rekening gebracht bij de hbo-instelling. Bij clustervisitaties is het mogelijk om te bezuinigen op de kosten van het aantal panel-leden (leden van de visitatiecommissie) uitgedrukt in uren.

Twee van de hogescholen konden een concrete indruk geven van de kosten die zijn verbonden aan de externe kwaliteitszorg. De kosten bestaan uit externe kosten ('out of pocket') en interne kosten. Bij de ene hogeschool zijn in 2004 vijf opleidingen geaccrediteerd. De externe kosten hiervoor per opleiding waren 35.000 EURO voor de VBI

(NQA) exclusief BTW. Inclusief de BTW is het bedrag 42.000 EURO. De interne kosten bestonden uit de kosten voor de schrijfgroep en de voorzitter (800 uren). Deze interne kosten bedroeg ongeveer 60.000 EURO per opleiding (dit is inclusief ondersteuning en advies door een stafdienst en de inzet van het hele team). Volgens geïnterviewden zijn de kosten voor de NVAO 'peanuts'. Het gaat hier maar om 500 EURO. Het betreft administratieve kosten. Bij de andere hogeschool kostte de hele operatie (exclusief de masters) in 2004 70.000 EURO per opleiding. Uitgaande van 20 opleidingen was dat een totaalbedrag van ongeveer 1,5 miljoen EURO. In deze kosten zijn inbegrepen de eenmalige voorbereidingskosten voor de systematiek. Kosten voor de verbeteracties en kosten die niet aan de systematiek van de kwaliteitszorg gerelateerd zijn, zoals P&O kosten, vallen echter niet daaronder. In deze kosten (de 70.000 EURO per opleiding) zijn inbegrepen de kosten voor een proefvisite, de visite zelf, het schrijven van de zelfevaluatie, de inschakeling van externe adviseurs en trainees, alsmede de kosten voor de NVAO en de NQA. Voor het opbouwen van een systematiek van interne kwaliteitszorg hebben de clusters eenmalig een extra bedrag van 50.000 EURO gekregen uit de centrale middelen van de hogeschool. Voor het formuleren van de kwaliteitsdoelstellingen zijn 660 uren op centraal niveau en 3780 uren op clusterniveau besteed.

Bij de derde hogeschool zijn veel kosten opgenomen in de normale activiteiten van de hogeschool. Dat geldt bijvoorbeeld voor de normstelling. Deze hoort bij de normale werkzaamheden in het kader van het management van de hogeschool. Over de specifieke kosten van de kwaliteitszorg kan worden gezegd dat hiermee drie medewerkers op centraal niveau bezig zijn en één kwaliteitsmedewerker op het facultaire niveau. Verder is bij de externe kwaliteitszorg het bezoek van het kwaliteitsbureau (NQA) zeer arbeidsintensief voor de faculteiten. De opleidingsmanager is met de voorbereiding daarvan meerdere maanden bezig. Overige kosten zijn een halve medewerker op centraal niveau voor de coördinatie met de NQA en de kosten voor de meetinstrumenten. Dit wordt beschouwd als een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering. Bij de vierde hogeschool liggen de nalevingskosten volledig bij de instituten. Alleen de aanschaf van de software en de productie van het kwaliteitszorgsysteem worden centraal bekostigd. In ontwikkeling is een ambitiescan. Deze scan bestaat uit een database, de kwaliteitsdoelstellingen uit het ondernemersplan van de hogeschool, uit prestatie-indicatoren en een signaleringssysteem. Evenals de infrastructurele wijzigingen zijn dat eenmalige kosten. Daarbij komen nog de personele kosten voor het invullen van het systeem. Doordat er meer activiteiten zijn in het nieuwe systeem van kwaliteitszorg zijn de kosten ook hoger. Het nieuwe systeem leidt tot een betere verdeling van de kosten over de jaren. Ook bij de overige hogescholen is het systeem van kwaliteitszorg nog volop in ontwikkeling.

De geïnterviewde medewerker van de HBO-Raad merkt op dat er op dit moment nog een te grote accreditatielast is. Daarmee bedoelt hij een te grote informatielast. Uiteindelijk acht hij de zelfregulering goedkoper, want daarbij gaat het ook om het realiseren van de organisatiedoelen. Bij de activiteiten in het kader van de kwaliteitszorg is het belangrijk dat de hogescholen kunnen terugrijpen op de reguliere beleidscyclus. Voordat het zover is moeten de hogescholen nog in die processen investeren. Dan kan de kosten verhoogen. Hij

beschouwt dit echter als een tijdelijk probleem. De medewerker geeft aan dat er een duidelijk verschil bestaat tussen de grote en de kleine hogescholen. Grote hogescholen maken minder kosten. Volgens een medewerker van de NQA verschillen de kosten die de externe kwaliteitsbureaus berekenen. Tussen de VBI's bestaan prijsverschillen. De instellingen nemen niet altijd de goedkoopste VBI.

Over het oude stelsel wordt opgemerkt dat het kostenverhogend was. Aan de andere kant leidde dit stelsel ook tot een andere (minder gedetailleerde) bemoeienis van de onderwijsinspectie. De kostenverhoging was een prijs die de instellingen daarvoor wilden betalen. In de jaren negentig leidde de verfijning van het oude stelsel volgens geïnterviewden tot een scheve verhouding tussen de omvang van de opleiding en de kosten. In het oude stelsel kwamen de kosten deels voor rekening van de hogescholen en deels voor rekening van de overheid. Er bestond een subsidie van het ministerie van Onderwijs in het kader van het programma Kwaliteitszorg. Deze subsidie was kostendekkend voor de activiteiten van de HBO-Raad. Voor de HBO-Raad (maar ook voor de VSNU in het wetenschappelijk onderwijs) bedroeg de subsidie een paar miljoen EURO. In het nieuwe stelsel bestaat deze subsidie niet meer. De kosten zijn meer zichtbaar voor de instellingen.

De vragen naar de gangbare praktijk die in het empirisch onderzoek zijn gesteld om enigszins een indruk te krijgen van de feitelijke kosten zijn als volgt beantwoord. Bij (nog) meer gedetailleerde kwaliteitsnormen zouden de kosten van het stelsel van kwaliteitszorg nog meer stijgen. Ook zou het volgens een hogeschool een negatieve uitwerking op de organisatie hebben en leiden tot minder professionalisering op het gebied van de kwaliteitszorg. De geïnterviewden willen juist toe naar een stelsel met meer open normen en een hoger aggregatieniveau. Een voorbeeld is een stelsel waarbij alleen de hoofdlijnen worden beschreven en steekproeven worden gehouden (een soort meta-evaluatie). Bij het geheel ontbreken van overheidsregulering zouden de meeste hogescholen minder investeren in kwaliteitszorg. Een reden die daarvoor genoemd wordt is dat de opbrengsten van het stelsel (bijvoorbeeld een hogere instroom van studenten) niet goed zichtbaar zijn. In plaats daarvan zou men meer investeren in onderwijsinnovatie en meer nadruk leggen op de intrinsiek gemotiveerde kwaliteit van het onderwijs. Eén van de hogescholen denkt dat men op grond van de marktwerking (zeker in de toekomst) wel evenveel zal investeren in kwaliteitszorg. De reden hiervoor is dat het integrale kwaliteitsdenken van de zorgsector steeds meer aandacht krijgt in de onderwijssector.

2.3.3 Kosten in het wetenschappelijk onderwijs

Volgens geïnterviewden waren de kosten van het oude stelsel zeer laag. Dit heeft ook een vergelijking met andere landen uitgewezen. In het nieuwe stelsel zijn de kosten aanzienlijk gestegen. De oude afdeling kwaliteitszorg van de VSNU kostte 1,8 miljoen EURO per jaar. Dit bedrag betrof 4% van de totale uitgaven. Hiervan was ongeveer 750.000 EURO voor de directe kosten van het personeel voor de externe kwaliteitszorg, ongeveer 550.000 EURO

voor de kosten van de visitatiecommissies, en ongeveer 300.000 EURO voor dossierkosten. De laatste kosten werden niet gedeclareerd bij de universiteiten. Een complete visitatie en beoordeling door de QANU is nu twee tot drie keer zo duur als onder het oude stelsel. Hierbij moet wel worden aangetekend dat ongeveer 40% van de kostenstijging door de BTW wordt gevormd. Een ander verschil is dat na de invoering van de bachelor-master structuur het aantal opleidingen in grote mate is gestegen. De omzet van de QANU is op dit moment 2,2 miljoen EURO. Verwacht wordt dat dit bedrag nog meer zal stijgen. De kosten voor het opstellen van het eigen protocol, waarvan in overleg met de instellingen een nadere uitwerking plaatsvindt, komen voor rekening van de 'overhead'. Dit betreft ongeveer 30% van de totale kosten. Daarnaast bestaan vrijwel alle kosten van de QANU uit het uitvoeren van de visitaties. Alle kosten van de QANU worden direct gefactureerd aan de instellingen. Volgens geïnterviewden zijn de bedragen nu zo veel hoger dan vroeger het geval is, zodat de instellingen 'van de offertes schrikken.'

Aan de hand van de eerste indeling naar de fasen van het kwaliteitsproces kan ook een indruk worden gegeven van de kosten van de zelfreguleringsactiviteiten bij de eerste universiteit. Bij het voorbereiden van verbeteringen via projecten heeft het project voor het formuleren van een model voor een kwaliteitszorgsysteem ongeveer 40.000 EURO gekost. Ook de kosten voor de ICT-projecten die te maken hebben met het nieuwe stelsel bedragen meerdere ton. De directe kosten van het kwaliteitszorgsysteem zijn 2 fte bij het onderwijskundige centrum. Op het decentrale niveau zijn het ongeveer 0,2 fte per bachelor-master combinatie. De directe kosten van het uitvoeren van de zelfevaluatie zijn ongeveer 1 fte. Naar schatting betekent dit ongeveer 70.000 EURO per opleiding. Daarbij moet worden bedacht dat de universiteit 61 initiële opleidingen kent. De externe kosten voor de accreditatie en voor de visitatie bedragen 25.000 EURO per opleiding (bachelor of master). De tweede universiteit kent rond de 160 opleidingen. Dat betekent dat er jaarlijks 160/6 beoordelingen plaatsvinden. Dat leidt tot veel administratieve lasten, zoals brieven. Bovendien is de gegevensverzameling een aanzienlijke kostenpost. Het is duidelijk dat meer moet worden geïnvesteerd in de naleving van de wettelijke normen op deze universiteit. De geïnterviewde merkt op dat dit nu kosten met zich meebrengt die op termijn winst kunnen opleveren.

Op de derde universiteit worden de kosten van het systeem in alle geledingen van de universiteit als absurd hoog gezien. Een overzicht van de kostenposten kan volgens de geïnterviewde niet worden gegeven. De vierde universiteit kan specifiekere informatie over de kosten verschaffen. De geïnterviewde geeft aan dat de kosten van het nieuwe stelsel vijf maal hoger zijn. Volgens hem maakt het ook uit dat 'in cash' moet worden betaald. De interne kosten voor de kwaliteitszorg zijn substantieel en 'lopen in de tonnen'. Bij één faculteit gaat het om 2 fte per jaar. Daarbij komt de administratieve ondersteuning bij de gegevensverwerking (in totaal ongeveer 200.000 EURO). De kosten moeten door de instelling zelf worden betaald, of door het centrale of het decentrale niveau van de universiteit.

De vragen naar de gangbare praktijk zijn als volgt beantwoord. Bij (nog meer) gedetailleerde kwaliteitscriteria zouden de kosten stijgen door de weerstand die deze criteria oproepen in de organisatie en de energie die nodig is om deze weerstand te overwinnen. De kosten zouden dalen bij de overstap naar een hoger aggregatieniveau voor de accreditatie. Ook zou er een betere acceptatie zijn als de kwaliteitsnormen zelf mogen worden ingevuld door de organisatie. De universiteiten zouden minder in kwaliteitszorg investeren als overheidsregulering zou ontbreken. Overheidsregulering heeft wel effect: er is een (overheids)regel nodig om te komen tot een verantwoording van de kwaliteit. Dat blijkt ook uit de ervaringen uit de periode voor het oude stelsel van kwaliteitszorg. Cruciaal in dat oude stelsel was de afspraak tussen de overheid en de branche.

2.3.4 Overzicht zelfreguleringsactiviteiten en kosten ⁹⁸

a. Het deelproces van de normstelling

In de fase van de normstelling gaat het binnen de instellingen om het formuleren van het strategische beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Deze strategische beleidsformulering kan zowel op het centrale als het decentrale niveau van de onderwijsinstelling plaatsvinden. Een nadere uitwerking van het strategische beleid vindt plaats via het maken van kwaliteitsplannen (op centraal of decentraal niveau). De kosten die in dit deelproces door de instellingen worden gemaakt zijn te beschouwen als kosten die voorafgaan aan de normstelling. Zij betreffen vooral kosten met betrekking tot de kennisvergaring over de inhoud of de doelstelling van de open norm. De omvang van deze kosten kon door de geïnterviewden niet nader worden gespecificeerd.

b. Het deelproces van de invoering

In de fase van de invoering gaat het onder andere om het maken van een kader voor de kwaliteitszorg. Dit gebeurt vaak in de vorm van een handboek. Dit kader kan worden geconcretiseerd in de vorm van een model voor het systeem van kwaliteitszorg (het instrumentarium). De onderwijsinstellingen zijn nog druk bezig met de ontwikkeling van een geautomatiseerd kwaliteitssysteem. De kosten die hierbij worden gemaakt zijn te beschouwen als implementatiekosten. De omvang van de kosten voor het maken van het kader (het handboek) zijn onbekend. De kosten voor het systeem van kwaliteitszorg liggen tussen de 40.000 en 50.000 EURO. Bij de fase van de invoering hoort ook het overleg over de kwaliteitszorg binnen de eigen instelling en het landelijke overleg over dit onderwerp met de overige onderwijsinstellingen. De kosten die daarvoor worden gemaakt kunnen als onderhandelingskosten worden opgevat.

98) Bij deze vertaling van de kosten gerelateerd aan de zelfreguleringsactiviteiten in de fasen van het zelfreguleringsproces moet worden bedacht dat niet alle activiteiten bij alle onderwijsinstellingen of bij alle instellingen in dezelfde mate plaatsvinden. Indien de omvang van de kosten in dit overzicht niet is aangegeven, is deze bij de geïnterviewden onbekend.

c. Het deelproces van de naleving

In de fase van de naleving van de open norm hebben de activiteiten waar het gaat om de interne kwaliteitszorg betrekking op het toepassen van de meetinstrumenten en het uitvoeren van kwaliteitsprojecten die voortvloeien uit de kwaliteitsplannen. De precieze omvang van deze toepassingskosten kon door de geïnterviewden niet nader worden gespecificeerd. Daarnaast zijn er in de fase van de naleving ook nog toepassingskosten die betrekking hebben op de externe kwaliteitszorg. Dat zijn achtereenvolgens het uitvoeren van de zelfevaluatie (60.000 tot 70.000 EURO per opleiding), het uitvoeren van de visitatie en de beoordeling (25.000 tot 35.000 EURO per opleiding) en het uitvoeren van de accreditatie (vanaf 500 EURO per opleiding).

d. Het deelproces van het toezicht

Onder het toezicht vallen in de eerste plaats de monitoring van de kwaliteitszorg en het uitvoeren van de interne controle op de kwaliteitszorg (via interne audits en rapportages). Dit zijn activiteiten die bij de meeste instellingen in meer of minder uitgebreide mate voorkomen. Bij een enkele instelling worden daarnaast als toezichtactiviteiten genoemd het uitvoeren van een interne beoordeling van de zelfevaluatie en de interne certificatie van onderwijscurricula. De kosten van deze activiteiten zijn te beschouwen als (interne) kosten voor het toezicht op de naleving van de normen.

e. Het deelproces van de handhaving

Onder de handhaving vallen ten slotte de vooral formele procesbewaking van de accreditatie en de meer inhoudelijke procesbegeleiding en organisatie van de zelfevaluatie, visitatie en de accreditatie vanuit het centrale niveau van de onderwijsinstelling. De kosten die hiermee gepaard zijn, kunnen worden beschouwd als de kosten van de handhaving van de normen.

2.4 De immateriële regeldruk: irritaties en gepercipieerde baten

In hoofdstuk 1 van het rapport is de immateriële regeldruk omschreven als druk of irritatie die wordt veroorzaakt door gedragsvoorschriften. Verondersteld is dat irritaties optreden als de opgelegde normen en regels een te grote belasting vormen. In het onderstaande bespreken wordt eerst per sector besproken welke irritaties de open norm veroorzaakt. Vervolgens wordt ingegaan op irritaties die optreden als gevolg van andere voorschriften of verplichtingen op het terrein van de milieuzorg die zijn gerelateerd aan het wettelijke normcomplex. Aan het slot van deze paragraaf worden de baten van zelfregulering behandeld, zoals de geïnterviewden deze percipiëren. Daarbij worden de in hoofdstuk 3.3 van het rapport onderscheiden potentiële batenposten van zelfregulering besproken. Dit zijn de volgende aspecten:

a. de regels sluiten beter aan op het handelingsperspectief van de sector. Middels eigen maatregelen kan beter rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden van

instellingen of bedrijven;

b. de open norm creëert transparantie en vergroot het inzicht in organisatieprocessen (waarmee een basis wordt gevormd voor maatregelen ter verbetering van deze processen);

c. de mogelijkheid om innoverend te zijn, doordat aanwezige kennis creatief kan worden ingezet;

d. minder administratieve lasten doordat toezichthouders zich kunnen beperken tot het toezicht op toezicht;

e. een verbetering van het imago en een toename van het vertrouwen van klanten en financiers;

f. het voorkomen van overheidsregulering;

g. het verwerven van extra middelen uit overheidssubsidies;

h. de toename van de legitimiteit van het handelen van de normadressaat.

Bij de bespreking van de baten wordt aangegeven op welke wijze de geïnterviewde instellingen op deze stellingen reageren en of zij andere baten van zelfregulering ondervinden.

2.4.1 De irritaties en baten in het hoger beroepsonderwijs (HBO)

Irritaties

De gesproken medewerkers van de hogescholen noemen verschillende irritaties die elkaar deels aanvullen. De belangrijkste irritatie voor de eerste hogeschool is dat door de nadruk op verantwoording in plaats van verbetering de immateriële regeldruk groter wordt. Het College van Bestuur legt een enorme druk bij de instituutdirecteuren. Het nieuwe stelsel van accreditatie levert, naast de tijd en de moeite die het kost, ook emotionele kosten op. Ook leidt het tot minder intrinsieke motivatie bij de docenten. De docenten mogen geen zwakte meer tonen, omdat ze op elk aspect een voldoende moeten scoren. Het management van de hogeschool heeft dan geen legitieme reden meer om tot verbeteringen van de opleidingen te komen. Dit alles ervaart men als een last. De irritaties worden vooral veroorzaakt door het accreditatiekader van de NVAO en het toetsingskader voor de nieuwe opleidingen (waaronder de doelmatigheidstoets).

Bij de tweede hogeschool ervaart men vooral regeldruk bij de aanvraag van nieuwe opleidingen. Hiervoor zijn uitgebreide toetsen nodig en wordt teveel op detailniveau om informatie gevraagd. In vergelijking daarmee wordt het accreditatiekader van de NVAO ervaren als 'zo slecht nog niet'. Irritaties bestaan ook over het bureaucratisch karakter van het accreditatiekader voor bestaande opleidingen en over de opeenstapeling van controles. De controle door de NVAO volgt nog eens op de controle door de NQA. Irritaties zijn er ook over de weinig inzichtelijke beoordeling van de onderwijskwaliteit. Men vindt het irritant dat moeilijk kan worden bepaald waar de grens tussen voldoende en onvoldoende kwaliteit ligt. Een recent voorbeeld is de voorgenomen niet-accreditatie van een opleiding bij één van de hogescholen. Deze opleiding kreeg een positief oordeel van de NQA, maar dat oordeel werd 'overruled' door de NVAO. Een andere vorm van immateriële regeldruk is dat

er, ondanks het stelsel van kwaliteitszorg, nog een jaarverslag voor het ministerie van Onderwijs moet worden gemaakt en dat er een controle op de jaarrekening nodig is. Ook de derde hogeschool ervaart het nieuwe stelsel ook als een van bovenaf opgelegd kader. De medewerkers zien het als een hinderlijke onderbreking van de werkzaamheden die veel energie kost en innovatie ophoudt. Men vindt irritant dat de nadruk in het nieuwe stelsel vooral ligt op de bewijslast (borging). De visitatiepanels kunnen daar tot in detail over doorvragen. Als irritant ervaart men ook de formalisering van de kwaliteitszorg en het moeten aanleveren van cijfers. Volgens de geïnterviewde wordt de regeldruk gewekt door een 'nogal schoolmeesterachtig' stelsel. Een dergelijk systeem veroorzaakt last voor de onderwijsinstelling die 'nu eenmaal geen geolied bedrijf is.' Als last wordt ook de toename van de documentatie en bureaucratie genoemd. Irritaties ontstaan over de visitatie die wordt ervaren als een 'kermis' waarop de opleiding zich op één dag moet bewijzen. Bij de vierde hogeschool zijn de irritaties over het bureaucratische karakter van het normenstelsel genuanceerder. Hier maakt men een onderscheid tussen zinvolle en zinloze bureaucratie. Er is sprake van zinvolle documentatie als de informatie van belang is voor de organisatie. Onder zinloze bureaucratie verstaat men de verplichte documentatie die een doel op zich is. Een dergelijke verplichting ervaart men als een onnodige en onaanvaardbare belasting.

Gepercipieerde baten

De mate waarin het normenstelsel baten oplevert laat in het hoger beroepsonderwijs variaties zien. Drie van de vier hogescholen vinden dat het leidt tot een betere aansluiting bij de specifieke omstandigheden van de onderwijsinstellingen. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat dit van de instelling zelf afhangt. Alle vier hogescholen denken dat het stelsel tot meer transparantie en inzicht in organisatieprocessen leidt. Een hogeschool voegt er aan toe dat dit pas mogelijk is als de hogeschool het interne systeem van kwaliteitszorg op orde heeft. Over de vraag of zelfregulering ook leidt tot innovaties bestaat sterke verdeeldheid. De ene helft vindt dat dit wel het geval is. De andere helft van de gesprekspartners is het niet daarmee eens. Het argument is dat innovaties onafhankelijk van zelfregulering en wettelijke normen plaatsvinden. Alle hogescholen zijn er het over eens dat zelfregulering niet leidt tot een vermindering van de administratieve lasten. Men vindt dat het tegendeel het geval is. Bijvoorbeeld door de mate van detaillering nemen de administratieve lasten toe.

Voor de vraag of zelfregulering de mogelijkheid biedt tot een verbetering van het imago en tot een toename van het vertrouwen van de klant geldt dat alle hogescholen deze mogelijkheid zien. Voor de geïnterviewden is daarvoor een voorwaarde dat men goed uit de beoordeling komt en het interne systeem van kwaliteitszorg op orde heeft. Zelfregulering is voor alle vier hogescholen ook een middel om overheidsregulering te voorkomen, omdat de regelgeving van de overheid minder gedetailleerd wordt. Over de vraag of zelfregulering ook een middel is om extra gelden uit overheidssubsidies te verwerven bestaat weer sterke verdeeldheid. De helft van de gesprekspartners vindt dat dit wel het geval is, de andere helft is het niet daarmee eens. Kanttekeningen zijn dat de subsidiepot klein is en het afhangt van

het vermogen van de hogeschool om aansluiting te vinden bij innovatieve projecten. Drie van de vier hogescholen zijn van oordeel dat zelfregulering tot een betere legitimiteit en naleving van de normen leidt. Zij geven aan dat hier een belangrijke voorwaarde is dat de instelling de ruimte krijgt binnen het beoordelingskader de eigen meetlat te bepalen.

Voor één van de hogescholen komen de overige baten vooral voort uit de mogelijkheden tot internationalisering. Dat is één van de punten is waarop de hogeschool zich profileert. De uitdaging voor de hogeschool om haar ambities te tonen en zich te profileren wordt ook genoemd door een andere hogeschool. Naast internationalisering is voor deze hogeschool ook regionalisering belangrijk. Daaronder verstaat men de meerwaarde van het onderzoek van de hogeschool voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling van de regio. De derde hogeschool legt vooral nadruk op de overige interne baten. Systematisch kwaliteitsmanagement, zoals het instellen van resultaatverantwoordelijke teams, moet de internalisering van de doelen van het onderwijs bij de medewerkers bevorderen. Verwacht wordt dat de kwaliteit daardoor wordt verbeterd. De vierde hogeschool noemt een soortgelijke baat. Zij ziet de uitstraling van de kwaliteitszorg op het ontstaan van interne kwaliteitscultuur. Als externe baat beschouwt zij de mogelijkheid de externe verantwoording te gebruiken om de eigen instelling en de HBO-sector naar buiten toe te legitimeren.

2.4.2 De irritaties en baten in het wetenschappelijk onderwijs (WO)

Irritaties

Het uitgesproken negatieve oordeel van één van de universiteiten over de invulling van het nieuwe stelsel en de kosten daarvan uit zich ook in een groot aantal irritaties. Door de onderlinge vergelijkbaarheid biedt het nieuwe stelsel volgens de gesprekspartner een garantie voor basiskwaliteit. Het is jammer dat het niet een spiegel voorhoudt, zoals het in het oude stelsel gebeurde. Toen kon ook openlijk worden gepraat over verbeteringen zonder angst voor niet-accreditatie. Dat dit nu niet of minder mogelijk is wordt als bezwaarlijk ervaren. In de huidige vorm stimuleert het nieuwe stelsel van accreditatie geen maatregelen tot verbetering. Het leidt tot strategisch gedrag. Onafhankelijk van de grotere administratieve lasten die het met zich meebrengt is in het nieuwe stelsel ook gekozen voor een meer procesmatige beoordeling op veel detailpunten. De verbeterfunctie is weggevallen. Het gaat nu om veel informatie over veel details. Het vele papierwerk dat dit oplevert wordt als een last gezien. Bovendien ontregelt het nieuwe stelsel ook het interne kwaliteitszorgsysteem binnen de universiteit. Het is nu meer een controlesysteem en dat wordt als zodanig ook zo beleefd. Dit vindt men onacceptabel. De beoordeling door beroepsgenoten ('peer review') staat onder druk. Irritant acht men ook dat het aggregatieniveau te laag is en dat de overheid bij het ontwerpen onvoldoende rekening heeft gehouden met de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel. Men ervaart de accreditatie als een te zwaar en te technocratisch middel. Irritant is ook de monopoliepositie van de QANU. De universiteiten zijn niet autonoom bij de keuze van het kwaliteitsbureau. Andere irritaties betreffen de onuitvoerbaarheid van het nieuwe systeem. Volgens de geïnterviewde

dreigt er een 'stuwmeer' te ontstaan van accreditatieaanvragen. Daardoor kan de externe kwaliteitszorg niet meer op tijd zorgen voor accreditatie. Men ervaart het nieuwe accreditatiesysteem als onbegrijpelijk. De geïnterviewde vindt het ook nadelig dat een positieve bijdrage van de visitatiecommissies nu niet of veel minder mogelijk is.

Ook bij de drie andere universiteiten bestaan (in meerdere en mindere mate) irritaties over het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg. Bij de tweede universiteit wordt het nieuwe stelsel als een stap terug gezien. De immateriële regeldruk is aanzienlijk, omdat de opleidingen het nieuwe stelsel als een vorm van bureaucratie zien die ten koste gaat van de kwaliteit van de opleiding. Verder is er onduidelijkheid over de kaders van de NVAO en van de QANU. De QANU is ook te weinig klantgericht. Zij geeft geen duidelijkheid over problemen met de planningen van de accreditatie. Zij is niet op tijd klaar met haar beoordelingen. Als irritant wordt de monopoliepositie van de QANU ervaren.

Bij de derde universiteit verstaat men onder regeldruk primair de administratieve druk. Daarnaast associeert men deze term met de last van niet haalbare termijnen. Irritant is dat voor elke nieuwe opleiding een doelmatigheidstoetsing moet komen. Evenals bij de accreditatie ervaart men als bezwaarlijk dat de wetgever met de opleiding een te laag aanknopingspunt heeft gekozen. Ook de wijze waarop de toets voor de nieuwe opleiding is gekoppeld aan de accreditatie en de visitatie levert irritatie op. Voor elke nieuwe opleiding moet weer een nieuwe, uitgebreide visitatie plaatsvinden. Bezwaarlijk vindt men dat de wettelijke voorschriften te gedetailleerd zijn. Respondenten maken duidelijk dat er op dit punt een groot verschil bestaat tussen het HBO en het WO. Het HBO heeft behoefte aan gedetailleerde regelgeving, terwijl het WO (vooral bij de masters) behoefte heeft aan vrijheid.

De vierde universiteit ervaart (naast de wettelijke bepaling over de accreditatietermijnen) vooral veel regeldruk van de voorschriften van de NVAO. Irritant vindt men dat deze voorschriften maatgevend zijn en dat de NVAO daarbinnen interpretatieruimte heeft. Irritaties zijn er ook over de juridische positie van de NVAO ten opzichte van het Ministerie van Onderwijs bij de beoordeling van nieuwe opleidingen. Het ministerie doet daarbij nog een eigen doelmatigheidsonderzoek op macroniveau. Zijn oordeel is moeilijk in te schatten. Bijzonder storend wordt ervaren dat de onderzoeken van de inspectie daar nog eens bovenop en achteraan komen. Deze overheidsorganisaties lopen achter de feiten aan en weten weinig over wat er op de werkvloer speelt.

Gepercipieerde baten

Twee universiteiten zien geen baten van het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg. Zij beschouwen het stelsel als een aanscherping van de wettelijke regulering. Bij één van deze universiteiten ervaart men daarentegen wel grote baten van het oude stelsel. De geïnterviewde noemt zeven van de hierboven opgesomde batenposten. Volgens hem was alléén het aspect niet aanwezig om extra gelden uit overheids subsidies middels zelfregulering te verwerven. Onder het oude stelsel was meer ruimte om zelf keuzes te maken en werden de normen niet (zoals in het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg) als van buitenaf opgelegd ervaren.

De beide andere universiteiten zien in het nieuwe stelsel van externe kwaliteitszorg wel baten van zelfregulering, al is er variatie in aard van de baten die zij ervaren. Beide universiteiten merken op dat het stelsel tot een betere aansluiting bij de specifieke omstandigheden van de instellingen leidt. Het heeft ook meer transparantie en inzicht in organisatieprocessen tot gevolg. Het creëert mede de basis voor verbeteringsprocessen en een verbetering van het imago. Het leidt tot een toename van het vertrouwen van de klant. Beide universiteiten zien geen vermindering van de administratieve lasten. Een geïnterviewde merkt in dat verband op dat het nieuwe kwaliteitsstelsel een meer doelmatige inzet van de middelen mogelijk maakt. Beide universiteiten zien eveneens een grotere legitimiteit van de normen. Een gesprekspartner geeft aan het normenstelsel tot een groter normbesef leidt. Daardoor wordt de naleving bevorderd. De betreffende universiteit meent ook dat het stelsel innovaties bevordert. Het stimuleert de normaddressaten 'best practices' te bestuderen en in te voeren. De andere universiteit heeft een andere argumentatie. Zij meent dat bij zelfregulering een grotere kans bestaat dan bij gedetailleerde regulering dat innovaties niet worden tegen gehouden.

Een universiteit ziet zelfregulering als een middel om overheidsregulering te voorkomen. De andere universiteit acht dit niet interessant omdat niet de aard van de regulering maar haar kwaliteit van belang is. Deze universiteit ziet het ook niet als een middel om extra gelden uit overheids subsidies te verwerven, terwijl men bij de ander universiteit van mening is dat dit in principe wel mogelijk is.

In de interviews worden nog drie overige baten van het nieuwe stelsel genoemd. Een betreft de betere spreiding van menskracht en financiële lasten die het stelsel mogelijk maakt. De tweede baat heeft betrekking op de toegenomen vrijheid om met andere onderwijsinstellingen samen te werken. Als overige baat wordt nog de grotere transparantie van de kwaliteit van de opleidingen genoemd die het gevolg is van de accreditatie.

2.5 Invloed van de condities op de regeldruk

In deze paragraaf worden de condities besproken die van invloed zijn op de regeldruk in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Het betreft de regeldruk die het gevolg is van de open norm. Eerst wordt de invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de kenmerken van de normaddressaten (de instellingen) besproken. Daarna wordt de invloed van de kenmerken van de sector en kenmerken van externe organisaties (brancheorganisaties en externe organisaties die betrokken zijn bij de accreditatie, visitatie, het toezicht en de handhaving) behandeld. Afsluitend wordt ingegaan op de materiele regeldruk.

2.5.1 Invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de instellingen

Kenmerken van het normenstelsel

Het voor deze studie relevante normenstelsel bestaat uit de wettelijke bepalingen in de WHW, het accreditatiekader, kwaliteitsrichtlijnen en overige zelfreguleringsnormen. Kenmerken van het normenstelsel zijn de bruikbaarheid van de kwaliteitsnormen (duidelijkheid, eenduidigheid en consistentie, duidelijk nut, hoeveelheid normen), het aantal aspecten van kwaliteitszorg dat wordt gereguleerd en de aansluiting van de normen bij doelen en belangen van de organisatie.

Drie van de vier hogescholen vinden de kwaliteitsnormen duidelijk. Twee van deze vier instellingen menen dat de normen ook eenduidig en consistent zijn. De onduidelijkheid en inconsistentie van de normen wordt vooral geweten aan de subjectiviteit die mogelijk is bij de interpretatie van de normen. Het nut van de normen is voor alle vier hogescholen wel duidelijk, maar drie van de vier instellingen achten de hoeveelheid kwaliteitsnormen te groot. Het aantal kwaliteitsnormen wordt ook groter als de hogeschool de normen zelf gaat concretiseren. Het aantal aspecten van kwaliteitszorg dat wordt gereguleerd is op zich niet bezwaarlijk. Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat de normen te specifiek of te weinig inhoudelijk zijn en dat er geen relaties tussen de verschillende normen worden gelegd. Over de aansluiting van de normen bij de doelen en de belangen van de instelling zijn de vier hogescholen over het algemeen positief. De normering van de externe en de interne kwaliteitszorg sluit goed op elkaar aan. Ook hier kan echter weer de mate van specificiteit van de normen voor een discrepantie tussen de normen en de doelen en belangen van de instelling zorgen. Daarbij moet worden bedacht dat de hogeschool nog te maken heeft met een groot aantal andere voorschriften, zoals het certificeringskader van het NCCIC (een onderdeel van het Nuffic), de convenanten met de HBO-Raad en voorschriften van de brancheorganisaties van werkgevers.

De meeste universiteiten vinden de kwaliteitsnormen van de NVAO wel duidelijk, maar niet altijd eenduidig en consistent. Ook ervaren zij de normen soms als te precies en te gedetailleerd. Een probleem is dat de normen in het accreditatiekader van de NVAO vaak strijdig zijn met de normen in het protocol van de QANU. Over het nut van de normen en de hoeveelheid normen lopen de meningen zeer sterk uiteen. De helft van de universiteiten vindt de kwaliteitsnormen op deze punten bruikbaar, de andere helft niet. Kritiekpunten bij het nut van de normen zijn vooral dat ze te weinig doelgericht en te 'kunstmatig' zijn. Over het algemeen vinden de universiteiten het aantal aspecten van kwaliteitszorg dat wordt gereguleerd niet bezwaarlijk. Hierbij is wel een kritiekpunt dat kwalitatieve aspecten wordt gemist, zoals een stimulans van het innovatieve vermogen. De mate van detaillering van de kwaliteitsnormen en het ontbreken van meer kwalitatieve aspecten zorgt ervoor de aansluiting van de normen bij de doelen en belangen van de instelling over het algemeen als onvoldoende wordt ervaren.

Kenmerken van de instellingen

Volgens de relevante literatuur zijn kenmerken van de organisatie (zie boven 4.2.2): de kennis van de normen/regels, de beschikbaarheid van benodigde middelen, de contacten met de brancheorganisaties, de opstelling tegenover regels en de organisatiecultuur (innovatief, professionalisering van kennis, zelfevaluerend, stijl van leidinggeven).

Bij de hogescholen is op centraal niveau over het algemeen veel kennis aanwezig over de regels op het terrein van de kwaliteitszorg. Op de lagere niveaus is die kennis voldoende. Bij drie van de vier hogescholen zijn de benodigde middelen voor de kwaliteitszorg voldoende voorhanden of zorgt men ervoor dat ze ter beschikking komen. Hierbij maken de geïnterviewden de kanttekening dat de middelen die voor de naleving van de normen worden vrijgemaakt ten koste gaan van de middelen voor het primaire proces. Alle hogescholen hebben veel tot redelijk veel contact met de brancheorganisatie HBO-Raad. Bij twee hogescholen is een lid van het college van bestuur ook lid van het bestuur van de HBO-Raad. Voor het hoger beroepsonderwijs zijn ook de contacten met de brancheorganisaties uit het beroepsveld van groot belang. Een voorbeeld daarvan zijn de veldadviescommissies die door één van de hogescholen worden genoemd.

Bij de twee hogescholen is de opstelling tegenover de regels onafhankelijk van de inhoud van de regels, bij de twee andere hogescholen is deze afhankelijk ervan. De cultuur van de organisatie wordt bij drie hogescholen als innovatief omschreven. Bij één hogeschool verschilt dat echter in grote mate per faculteit. Bij alle hogescholen is sprake van de professionalisering van kennis op het gebied van de kwaliteitszorg. Men acht de organisatie zelfevaluerend. In dit verband wordt opgemerkt dat dit aspect van de organisatiecultuur is afgedwongen door het stelsel van kwaliteitszorg. De stijl van leidinggeven wordt op verschillende wijzen omschreven: in de ene hogeschool is de stijl vooral kaderstellend en monitorend, in de andere hogeschool is de stijl vooral motiverend. Ook hier geldt weer dat bij één hogeschool de stijl sterk verschilt per faculteit: bij sommige faculteiten is de stijl reeds kaderstellend en monitorend. Bij andere faculteiten geeft de stijl van leidinggeven veel ruimte voor de werkvloer. Bij de vierde hogeschool sprak de geïnterviewde zich niet rechtstreeks uit over de stijl van leidinggeven. Hij merkte alléén op dat het College van Bestuur (CvB) probeert het belang van kwaliteitszorg uit te dragen.

De kennis die bij de universiteiten aanwezig is over de regels op het terrein van de kwaliteitszorg varieert sterk: van weinig tot veel. De aanwezige kennis blijkt afhankelijk te zijn van de positie die men in de organisatie inneemt. Zij verschilt ook per faculteit. Bij alle vier universiteiten zijn de benodigde middelen voor de kwaliteitszorg nauwelijks of niet voldoende voorhanden. Bij één universiteit ervaart men dit ook in toenemende mate als een groot probleem. De geïnterviewde verwoordt dit als volgt: 'De afname van de middelen zet de kwaliteitszorg onder druk en leidt tot achterstallig onderhoud aan de organisatie.' De respondent geeft aan dat de grens nu bereikt is.

Drie universiteiten hebben veel contact met de brancheorganisatie VSNU. Bij één van de universiteiten zijn er op bestuurlijk niveau op dit moment weinig contacten omdat geen lid

van het college van bestuur lid is van het bestuur van de VSNU. Contact met de andere universiteiten bestaat in het landelijke kwaliteitsoverleg. In dit overleg is soms ook de QANU aanwezig. Bij twee universiteiten is de opstelling tegenover de regels afhankelijk van de inhoud van de regels. Bij de twee andere universiteiten is dit gedeeltelijk afhankelijk en onafhankelijk. De laatste twee universiteiten achten zich gebonden aan de wettelijke regels die uit het kader voortvloeien. Daarnaast zien zij ook ruimte om de wettelijke regels te gebruiken om de interne kwaliteitszorg op basis van de eigen ambities te sturen. De cultuur van de organisatie wordt bij drie universiteiten als innovatief omschreven. Bij de vierde universiteit verschilt dat sterk per discipline. Bij alle universiteiten is sprake van professionalisering van kennis op het gebied van de kwaliteitszorg. Men acht de organisatie zelfevaluerend. De stijl van leidinggeven wordt op verschillende manieren omschreven: bij twee universiteiten is de stijl vooral ondersteunend, faciliterend en stimulerend (kadergevend). De stijl van het CvB van de derde universiteit wordt als reactief (niet proactief) omschreven en van de vierde universiteit als ad hoc.

Overige kenmerken

Bij de overige kenmerken die irritaties veroorzaken kunnen twee kenmerken van de onderwijswetgeving worden genoemd. Dit zijn kenmerken die niet in het eerste cluster van de kernomstandigheden voorkomen. Zij betreffen de hoeveelheid wettelijk geregelde verantwoordingsplichten en de wettelijke vormgeving van de accreditatie. Volgens geïnterviewden is de zorgplicht omtrent de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs ingebed in een wettelijk stelsel van veel te veel verantwoordingsplichten. Enkele gesprekspartners geven aan dat de wettelijk vormgeving van een onvoorwaardelijke accreditatie (ja of nee) zeer irritant en nadelig is. Een andere factor is de opeenstapeling van veranderingen in het hoger onderwijs. Daarbij is in de universitaire sector de gelijktijdige invoering van het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg en de bachelor-master-structuur van bijzonder belang.

2.5.2 Invloed van de kenmerken op de regeldruk

Kenmerken van het normenstelsel

In het hoger beroepsonderwijs hebben alle kenmerken van het normenstelsel een directe invloed op de immateriële regeldruk. Bij de bruikbaarheid betreft dit vooral de hoeveelheid van de normen. Het gaat daarbij vooral om de combinatie van de wettelijke regeldruk en de regeldruk die een hogeschool zelf veroorzaakt. Het wettelijke accreditiekader vraagt van de hogeschool veel op het gebied van de explicitering en de verantwoording van de onderwijskwaliteit. Dat effect wordt nog versterkt als de hogeschool zelf de meetlat hoog legt en op deze wijze voor een grote interne regeldruk zorgt. Bij de bruikbaarheid heeft ook de duidelijkheid en consistentie van de normen een duidelijke invloed op de immateriële regeldruk, als er onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van de normen. De invloed van het aantal aspecten en de aansluiting van de normen op de doelen en belangen van de instelling is minder groot. Deze kenmerken leiden vooral tot irritaties als de regels te specifiek zijn. Hieruit blijkt dat de mate van detaillering van de regels van belang is. De

duidelijkheid, consistentie en het nut van de regels zijn kenmerken die als zodanig de immateriële regeldruk verminderen.

In het wetenschappelijk onderwijs hebben bij de bruikbaarheid van de normen vooral de duidelijkheid en de consistentie van de normen een grote negatieve invloed op de immateriële regeldruk. Het feit dat de normen te gedetailleerd en niet consistent zijn vormt volgens respondenten een belemmering voor innovaties in het onderwijs. Omdat ook de beschikbare middelen beperkter zijn is er minder ruimte voor het maken van keuzes en zijn er minder mogelijkheden voor de profilering van de opleiding. De overige kenmerken van de bruikbaarheid van de normen (nut en hoeveelheid), het aantal aspecten dat wordt gereguleerd en de aansluiting bij de doelen en de belangen van de instelling hebben een minder grote en eerder diffuse invloed op de immateriële regeldruk.

Kenmerken van de instellingen

In het hoger beroepsonderwijs hebben van de kenmerken van de instellingen vooral de opstelling van de organisatie tegenover regels en de beschikbaarheid van de benodigde middelen een duidelijke relatie met regeldruk. Als de opstelling van de regels onafhankelijk is van de inhoud van de regels bestaat de mogelijkheid dat de organisatie zich minutieus aan de regels probeert te houden in plaats van de eigen kwaliteitsdoelen tot uitgangspunten te nemen van de kwaliteitszorg. Dat gevaar bestaat ook als de eigen kwaliteitsdoelen van de hogeschool te ambitieus zijn en de medewerkers van de hogeschool zo hard moeten werken dat er weinig tijd voor reflectie overblijft. Daarbij is ook een duidelijke relatie met de beschikbaarheid van de middelen. Het onttrekken van de benodigde middelen (tijd en geld) aan het primaire proces leidt tot een vergroting van de immateriële regeldruk. De kennis van wettelijke regels, de cultuur van de organisatie en de contacten van de hogeschool met de brancheorganisatie hebben geen duidelijk directe invloed op de regeldruk.

In het wetenschappelijk onderwijs heeft bij de kenmerken van de organisatie vooral de cultuur van de organisatie een grote invloed op de immateriële regeldruk. De universiteiten zijn zeer gesteld op hun academische vrijheid. Daarom bestaat er een afkeer van externe opgelegde regels en een grote gevoeligheid voor bureaucratie. Ook het gebrek aan kennis over de regels over kwaliteitszorg bij de opleidingen leidt tot veel irritaties. Omgekeerd kan meer kennis (bijvoorbeeld vanuit het onderwijsinstituut) irritaties wegnemen, al acht één van de universiteiten dat in het nieuwe stelsel niet meer mogelijk. Ook de van de inhoud van de regels afhankelijke opstelling van de instellingen tegenover regels en de krapte van de benodigde middelen veroorzaken veel irritaties bij de universiteiten. Deze irritaties ontstaan vooral omdat de meerwaarde van het nieuwe stelsel niet van de medewerkers wordt beleefd. Ook de contacten met de brancheorganisatie hebben invloed op de regeldruk. Doordat binnen het oude stelsel de normen door de VSNU in samenspraak met de universiteiten zijn opgesteld werden ze ook ervaren als interne normen en niet als van buitenaf opgelegde normen zoals dat in het nieuwe stelsel het geval is.

Overige kenmerken

Op basis van de interviews ontstaat de indruk dat de talrijke verantwoordingsplichten waarin het normenstelsel van kwaliteitszorg is ingebed van invloed zijn op irritaties die over het normenstelsel zelf tot uitdrukking worden gebracht. Hetzelfde geldt voor de wettelijke vormgeving van de accreditatie. In dat verband is de uitspraak van een geïnterviewde typerend. Hij verwacht dat het huidige systeem van externe kwaliteitszorg zichzelf door de rigide wettelijke vormgeving zal 'opblazen.' De indruk is dat de opeenstapeling van veranderingen in het hoger onderwijs de irritaties over de nieuwe kwaliteitsnormen heeft vergroot. In het bijzonder geldt dit voor de invoering van de bachelor-master-structuur in het wetenschappelijk onderwijs die grotendeels samenviel met de invoering van de nieuwe kwaliteitsnormen.

2.5.3 Invloed van de kenmerken van de sector, de brancheorganisatie en externe organisaties

Kenmerken van de sector

In hoofdstuk 4.2.3 van het rapport zijn vier kenmerken van de sector of branche genoemd, waarvan kan worden verwacht dat zij invloed kunnen uitoefenen op het effect dat een open norm op de immateriële regeldruk sorteert. Het gaat om de homogeniteit van de sector, de organisatiegraad, de vraag of er een collectief belang bestaat bij kwaliteitsnormen en het draagvlak voor deze normen.

Bij de ontwikkeling van de onderzoekstrategie voor de casus kwaliteitszorg hoger onderwijs bestond de indruk dat de universitaire sector van oudsher homogener is dan de HBO-sector en dat de instellingen in de nieuwe bachelor-master structuur meer naar elkaar zouden toegroeien. Het veldwerk moest daarom meer duidelijkheid verschaffen over de mate van homogeniteit en heterogeniteit van de beide sectoren. Daarbij is zowel rekening gehouden met de omvang van de instellingen en de variëteit van de activiteiten. Uit de interviews met de brancheorganisaties komt naar voren dat de HBO-sector heterogener is dan de WO-sector op het aspect van de omvang van de instellingen, maar homogener is met betrekking tot de activiteiten. Het verschil is voornamelijk dat de HBO-sector zich concentreert op haar onderwijsactiviteiten, terwijl de WO-sector haar aandacht moet verdelen over onderwijs en onderzoek. Naast de mate van homogeniteit is ook de organisatiegraad van de sector (het percentage instellingen dat bij de brancheorganisatie is aangesloten) een factor die mogelijk van invloed is op de immateriële regeldruk. Op het punt van de organisatiegraad bestaat er geen verschil tussen de WO-sector en de HBO-sector: alle reguliere (door de overheid bekostigde) universiteiten en hogescholen zijn aangesloten bij respectievelijk de VSNU en de HBO-Raad.

Uit de ontwikkeling van het normenstelsel ten aanzien van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs kan worden afgeleid dat een collectief belang bij professionele kwaliteitszorg zich in een vroeg stadium heeft uitgekristalliseerd. Uit de interviews blijkt dat dit belang nog steeds in de sector wordt ervaren. De sector is zich bewust van de positieve effecten van een goede beoordeling van het onderwijs. Onduidelijk is of er een draagvlak bestaat voor de

huidige kwaliteitsnormen. De opmerkingen van de geïnterviewden over het nieuwe normenstelsel dat zij als ‘papierwinkel’ en ‘onnodige bureaucratie’ typeren doen vermoeden dat het draagvlak kleiner is dan in de oude situatie. Hoe groot of klein het draagvlak voor de huidige kwaliteitsnormen is moet zich nog uitkristalliseren.

Kenmerken van de brancheorganisaties

In hoofdstuk 4.2.4 van het rapport worden drie kenmerken van brancheorganisaties genoemd. Dit zijn de inbedding in de structuur van het beleidsveld, de ‘uitvoeringsstijl’ van brancheorganisaties en de aard van de kostenverdeling.⁹⁹

Bij de inbedding in de structuur van het beleidsveld gaat het om de verhouding van de HBO-Raad en de VSNU tot andere actoren in het beleidsveld. Hier blijkt de rol van de brancheorganisaties bij de ontwikkeling en implementatie van de zelfreguleringsnormen van belang te zijn. In het oude normenstelsel speelden beide brancheorganisaties een centrale rol bij de keuze, de invoering en de uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg. In het nieuwe normenstelsel is de rol van de brancheorganisaties gemarginaliseerd.

De kosten voor de visitatie werden in het oude stelsel gedeeltelijk gedragen door de VSNU, de HBO-Raad en de onderwijsinstellingen. Bovendien ontvingen de brancheorganisatie voor hun eigen activiteiten een vrijwel kostendekkende subsidie van de overheid. In het nieuwe stelsel worden de instellingen geconfronteerd met de volledige kosten. Daarbij komt nog de BTW.

Kenmerken van externe organisaties betrokken bij de kwaliteitszorg

In het hoger beroepsonderwijs zijn de NVAO (de accreditatieorganisatie) en de NQA (een belangrijk kwaliteitsbureau) de twee belangrijkste externe organisaties die zijn betrokken bij de externe kwaliteitszorg. In het wetenschappelijk onderwijs zijn dit de QANU (het kwaliteitsbureau van de universiteiten) en de NVAO. Kenmerken van de betrokken externe organisaties zijn volgens het conceptuele model: de stijl van normstelling en invoering en de stijl van toezicht, handhaving en accreditatie (vooral preventief of repressief, stringent of soepel). Bij de stijl van de normstelling en de invoering van de kwaliteitszorg moet een onderscheid worden gemaakt tussen de communicatie van de norm en de normstelling.

In het hoger beroepsonderwijs wordt de communicatie met de NVAO en NQA als open gekwalificeerd, maar de normstelling wordt gezien als te rigide en te weinig globaal. Een kanttekening bij de communicatie is dat de argumenten achter een beoordeling niet altijd worden gedeeld. Bij één hogeschool gaat de relatie met de NQA verder dan communicatie. Er is zelfs sprake van samenwerking bij de ontwikkeling van de normstelling. Deze samenwerking dateert uit de periode dat de NQA nog de afdeling kwaliteitszorg was van de HBO-Raad. Over de stijl van toezicht en handhaving door NVAO en NQA zijn de meningen sterk verdeeld. Sommige hogescholen vinden de stijl preventief en soepel, andere hogescholen typeren hem als repressief en stringent. Een hogeschool kenmerkt de stijl van de NVAO als ‘topdown’ met een ‘poldermarge’. Geïnterviewden realiseren zich dat de NVAO een stringente stijl toepast in verband met de jurisprudentie die daaruit voortvloeit. Dit houdt in dat zij in enkele gevallen een oordeel van het kwaliteitsbureau niet volgt.

99) De invloed van de ‘uitvoeringsstijl’ van de brancheorganisatie is onduidelijk.

Wat betreft de stijl van normstelling en invoering geven de universiteiten aan dat de kaderstelling door de NVAO wel helder is, maar dat de communicatie met het accreditatieorgaan moeizaam verloopt. De communicatie met de QANU is iets makkelijker. Dit wordt volgens respondenten mede bepaald door het feit dat de QANU nog in ontwikkeling en lerend is. Over de stijl van toezicht en handhaving door de NVAO en de QANU zijn de meningen sterk verdeeld op het continuüm preventief of repressief. Alle vier universiteiten achten de stijl van toezicht en handhaving te stringent. De universiteiten zien de NVAO als een 'superinspecteur die het werk van de QANU nog eens dunnetjes over doet en die veel additionele vragen stelt aan de universiteiten'. De indruk ontstaat dat geïnterviewden deze stijl aan het feit wijten dat veel medewerkers van de NVAO afkomstig zijn van de onderwijsinspectie. De gesprekspartners merken ook op dat de NVAO probeert mee te denken als er problemen bij de accreditatie ontstaan. Het accreditatieorgaan waardeert verschillende kwaliteitsaspecten minder streng bij het universitair onderwijs dan bij het HBO.

2.5.4 Invloed van de kenmerken

Kenmerken van de sector

De heterogeniteit van de activiteiten van de universiteiten is van invloed op de aanwezigheid van regeldruk in de zin van irritaties. Die irritaties zijn bij de universiteiten duidelijk groter dan bij de hogescholen. De WO-sector moet haar aandacht verdelen over onderwijs en onderzoek, terwijl de HBO-sector zich kan concentreren op haar 'core business' (onderwijs). Waar de hogescholen externe kwaliteitszorg en accreditatie eerder zien als een normaal onderdeel van het onderwijs, wordt het op de universiteiten eerder ervaren als een verstoring van hun reguliere werkzaamheden op het gebied van onderwijs en onderzoek. Naast de mate van homogeniteit is ook de organisatiegraad van de sector een factor die mogelijk van invloed is op de immateriële regeldruk. Dit blijkt uit het oude stelsel van kwaliteitszorg. In de oude situatie was de hoge organisatiegraad een belangrijke factor bij het voorkomen en verminderen van regeldruk. In de nieuwe situatie is de invloed nog niet duidelijk.

De indruk is dat het collectief belang een grote invloed heeft op de immateriële regeldruk. Het is aannemelijk dat het besef dat de sector zeer gebaat is bij professionele kwaliteitszorg en adequate kwaliteitsnormen een aanzienlijke rol speelt in de positieve uitspraken van geïnterviewden over het nieuwe normenstelsel. De invloed van het draagvlak voor de huidige kwaliteitsnormen op de immateriële regeldruk moet zich nog uitkristalliseren.

Kenmerken van de brancheorganisatie

In het oude normenstelsel heeft de sterke betrokkenheid van de HBO-Raad en de VSNU bij de zelfregulering en bij de wettelijke ontwikkeling bewerkstelligd dat de kwaliteitsnormen veel minder werden ervaren als normen die van buitenaf door de overheid zijn opgelegd, maar als eigen normen van de branche. De indruk is dat doordoor minder irritaties ontstonden. Het is aannemelijk dat in de huidige situatie waarin de brancheorganisaties

veel minder zijn ingebed in de reguleringsstructuur van het hoger onderwijs meer irritaties bestaan over een normenstelsel dat van buitenaf is opgelegd. De vergelijking van de oude en de nieuwe situatie wijst op een invloed van de aard van de kostenverdeling. Uit de interviews blijkt dat de instellingen de kosten van de visitatie en accreditatie als een grote last ervaren. Zij schrikken van de hoge bedragen die de kwaliteitsbureaus declareren en die zij nu volledig zelf moeten betalen. In de oude situatie droeg de brancheorganisatie gedeeltelijk de kosten van de visitatie. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat er in de huidige situatie niet alleen de beëindiging van de financiële bijdrage van de brancheorganisatie van invloed kan zijn op die irritaties die de instellingen over de hoge kosten ervaren, maar ook het feit dat de overheid geen subsidie meer verleent.

Kenmerken van de betrokken externe organisaties

In het hoger beroepsonderwijs veroorzaken vooral een rigide stijl van de normstelling en een stringente en repressieve stijl van toezicht en handhaving irritaties bij de hogescholen. Respondenten lichten toe dat een naar hun mening te stringente stijl van toezicht en handhaving bijvoorbeeld blijkt uit het optreden van de visitatiepanels die om te gedetailleerde informatie vragen. De irritaties over de visitatiepanels wordt nog versterkt als de deskundigheid van de visitatiepanels te wensen over laat. Open communicatie over de normstelling is een kenmerk dat als zodanig de immateriële regeldruk vermindert. In het wetenschappelijk onderwijs hebben de moeizame communicatie met de QANU en de NVAO en de stringente stijl van toezicht en handhaving van deze organisaties bij vrijwel alle universiteiten een grote invloed op de immateriële regeldruk. Het 'gestapelde toezicht' waarbij de NVAO zich opstelt als een 'superinspecteur' leidt tot een algemeen gevoel van toenemende irritatie.

2.5.5 Verkenning van de invloed van condities op de materiele regeldruk

In hoofdstuk 4.3 van het rapport zijn enkele condities genoemd die mogelijk een effect hebben op de materiele regeldruk. Over het normenstelsel is opgemerkt dat de kenmerken ervan bepalen in welke mate er een beroep wordt gedaan op de middelen die de normadressant ter beschikking staan. In situaties waarin normen en regels minder duidelijk, eenduidig en consistent zijn, moeten normadressanten meer investeren in het verzamelen van kennis over de doelstellingen van de normsteller en het omzetten van deze kennis in concrete doelen en activiteiten. Dit verhoogt de nalevingskosten. Eenzelfde effect ontstaat als het normenstelsel een groter aantal aspecten regelt en meer normen bevat. Het wettelijke normenstelsel omtrent de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs wordt door de meeste geïnterviewden in het hoger beroepsonderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs als duidelijk, maar niet altijd eenduidig en consistent gepercipieerd. Het huidige wettelijke normenstelsel wordt maar zeer gedeeltelijk als nuttig ervaren. Volgens de meeste gesprekspartners bevat het stelsel niet teveel bepalingen. Over het aantal aspecten dat wordt gereguleerd en de aansluiting van de normen bij doelen en belangen van de organisatie is men verdeeld. In het hoger beroepsonderwijs spreken zich de geïnterviewden

positief uit over deze aspecten. In het wetenschappelijk onderwijs is dat niet het geval. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de nalevingskosten die uitgaan van het wettelijke normenstel beperkt zijn. De beschrijving van de kosten die gerelateerd zijn aan het wettelijke normenstelsel laat echter zien dat de nalevingskosten omvangrijk zijn als het normencomplex in zijn geheel wordt gezien, dus inclusief de in de sector ontwikkelde normen (zie paragraaf 4.3).

Hoofdstuk 4.3 van het rapport noemt drie andere factoren die mogelijk het effect van open normen op de nalevingskosten beïnvloeden. Het betreft de kostenverdeling, de mate waarin de naleving individuele baten genereert en de stringentie van de handhaving.

De verdeling van de kosten over de partijen die betrokken zijn bij het proces van zelfregulering bepalen welk aandeel van de kosten door de normadressant worden gedragen en welke kosten andere partijen maken om de naleving van de open norm te bevorderen of mogelijk te maken. Uit de interviews blijkt dat de instellingen in het nieuwe normenstelsel veel meer kosten moeten dragen dan in de oude situatie. In de huidige situatie draagt de brancheorganisaties niet meer financieel bij aan de visitaties en de overheidssubsidie bestaat niet meer.

De baten die door de naleving worden gegenereerd, vormen een compensatie voor de nalevingskosten. Deze compensatie ontstaat doordat de organisatie activiteiten verricht die zonder de open norm niet of in mindere mate zouden zijn ondernomen, terwijl de activiteiten de organisatie tot voordeel strekken. De individuele baten brengen de meerkosten omlaag als van de activiteiten een preventieve werking uitgaat waardoor zogenaamde herstelkosten worden voorkomen. Herstelkosten behoren tot de reguliere bedrijfsvoering en hebben bijvoorbeeld betrekking op het herstellen van fouten of complicaties, het vergoeden van financiële claims naar aanleiding hiervan en op kosten die gepaard gaan met het afhandelen van bijvoorbeeld klachten of geschillen.

Het ontbreekt in de onderzochte sectoren aan gegevens over de omvang van herstelkosten. Daarom kan alleen op basis van de gepercipieerde baten worden beredeneerd welke van deze baten mogelijk de nalevingskosten kunnen compenseren. Zoals is paragraaf 4.4. is aangegeven achten het de meeste geïnterviewden een voordeel van zelfregulering dat de kwaliteitsnormen beter aansluiten aan de omstandigheden van de onderwijsinstellingen. Hiervan kan een kostenverlagend effect uitgaan. Andere aspecten van zelfregulering die volgens de instellingen individuele baten genereren, zijn het inzicht in organisatieprocessen, de externe transparantie die daardoor wordt verschaft en de verbetering van het imago. Dit geldt ook voor de toename van de legitimiteit van de normadressaat. De indruk is dat het potentieel van zelfregulering om overheidsregulering te voorkomen volgens de meeste geïnterviewden als een baat wordt ervaren. Daartegenover staat dat alle gesprekspartners hogere administratieve kosten van het toezicht percipiëren. Zij geven aan dat zelfregulering niet tot minder informatieplichten in het kader van toezicht leidt. Dit wijten zij onder andere aan de opeenstapeling van toezicht. Uit de waargenomen baten kan worden afgeleid dat de geïnterviewden positief reageren op de meeste batenposten. Omdat de omvang van deze baten niet kan worden gekwantificeerd

laat deze constatering laat echter geen verdergaande conclusie toe over de compensatie van de nalevingskosten. Daar komt nog bij dat de gesprekspartners de aanname dat zelfregulering administratieve lasten van toezicht kan verminderen nadrukkelijk verwerpen.

Ten aanzien van de stringentie van de handhaving is verondersteld dat er een verband bestaat met de omvang van de kosten die organisaties moeten maken om de naleving te verbeteren. Volgens de meeste geïnterviewden (in beide sectoren) is de handhaving van de accreditatieorganisatie en de kwaliteitsbureaus stringent. Of daardoor de nalevingskosten hoger zijn dan in het geval van een soepele handhaving kan op basis van de empirische gegevens echter niet worden aangegeven.

Uit de interviews blijkt dat er nog andere factoren van invloed zijn op de materiele regeldruk. Dit is de omvang van de instellingen en opleidingen, de organisatievorm van de externe organisaties die betrokken zijn bij de visitatie en accreditatie en de werkwijze van deze organisaties. In de HBO-sector maken de geïnterviewden duidelijk dat grote instellingen minder kosten maken bij de naleving van de kwaliteitsnormen dan kleine instellingen. Grote instellingen beschikken over de daarvoor benodigde expertise en gegevens die kleine instellingen nog moeten vergaren. Bij grote opleidingen is volgens geïnterviewden de inzet van middelen groter. Over de organisatievorm van de externe organisaties merken geïnterviewden op dat de verzelfstandiging van de kwaliteitsbureaus tot hogere kosten heeft geleid. Evenals een bedrijf moeten de kwaliteitsbureaus marktconform declareren. Daarbij is de BTW een bijzonder hoge kostenpost. Ten aanzien van de invloed van de werkwijze van de kwaliteitsbureaus duiden gesprekspartners aan dat een clustervisitatie goedkoper is. Hieruit kan worden afgeleid dat een werkwijze waarin de visitaties per opleiding is geclusterd de nalevingskosten reduceren kan.

2.6 De overige effecten van het normenstelsel

In hoofdstuk 5 van het rapport zijn drie overige effecten onderscheiden die aan de open norm, het wettelijk normencomplex waarin deze is ingebed en de daaraan gerelateerde zelfreguleringsnormen verbonden kunnen zijn. Dit zijn de mate waarin meningsverschillen of formele geschillen over de invulling van de normen kunnen ontstaan, de subjectieve waardering van de open norm en de mate waarin de inhoudelijke doelstelling van de open norm wordt bereikt.

Op het punt van het ontstaan van meningsverschillen en formele geschillen kan worden geconstateerd dat het feit dat de beslissing over accreditatie van een opleiding voor de onderwijsinstelling van bijzonder groot belang is in het nieuwe stelsel formele geschillen (in de vorm van beroepsprocedures) stimuleert. Volgens de meeste hogescholen leidt het nieuwe stelsel mede daardoor tot meer meningsverschillen met externe organisaties dan in de oude situatie het geval was. Voor de ene hogeschool betreft het meningsverschillen met de NQA, voor een andere hogeschool vooral met de NVAO en voor weer een andere

hogeschool met het Ministerie van Onderwijs. De universiteiten hebben op het punt van het ontstaan van meningsverschillen en formele geschillen nog geen ervaring met beroepsprocedures, omdat het nieuwe stelsel nog niet lang in werking is. De geïnterviewden wijzen er daarbij op dat er in het oude stelsel ook meningsverschillen waren, bijvoorbeeld met beroepsverenigingen van bepaalde opleidingen. De discussies daarover werden echter gebruikt om noodzakelijke onderwijsveranderingen door te voeren. Gelet op de essentiële belangen van de instellingen bij de accreditatie van opleidingen verwachten zij nu een toename van geschilprocedures.

De waardering voor het nieuwe stelsel is sterk afhankelijk van de mate waarin de hogescholen gebruik maken van de ruimte en de kansen die het stelsel biedt. Die waardering varieert per hogeschool, maar de aanvankelijke defensieve houding lijkt geleidelijk te veranderen. Geïnterviewden maken duidelijk dat de waardering voor het stelsel nog verder zou stijgen als er meer globale normen zouden komen, waarbij duidelijk wordt aangegeven binnen welke marges men die normen mag interpreteren. Zij hechten veel waarde aan de duidelijkheid van de normen. De geïnterviewde medewerker van de HBO-Raad heeft ook waardering voor de helderder rolverdeling in het nieuwe stelsel. In de oude situatie moest de HBO-Raad de aangesloten instellingen bekritisieren. Minder waardering bestaat voor de werking van het nieuwe stelsel. Volgens geïnterviewden begeeft zich de NVAO teveel op detailniveau. Bij de uitwerking van de globale accreditatiekaders stelt de NVAO te veel nadere vragen die tot het takenpakket van de kwaliteitsbureaus behoren. Volgens de gesprekspartners betekent dit dat de rollen in het nieuwe stelsel nog verder moeten worden 'uitgezuiverd'. Op dit moment leidt de uitwerking tot een te grote informatielast. Men zou zeer waarderen als het normenstelsel globaler zou worden ingevuld. Dat zou ook het nodige maatwerk mogelijk maken. Bij minder detaillering van het beoordelingskader kan meer rekening worden gehouden met de variëteit in het hoger beroepsonderwijs.

De meeste universiteiten spreken een negatief oordeel uit over de ontwikkeling van open normen (in het oude stelsel) naar gesloten normen omtrent de externe kwaliteitszorg (in het nieuwe stelsel). Bij één universiteit ziet men wel steeds meer waardering voor het stelsel ontstaan. Waardering ervaren hier de faculteiten die reeds met een beoordelingsprocedure volgens het nieuwe stelsel te maken hebben gehad. Als positief neveneffect noemt deze universiteit ook het handboek kwaliteitszorg. Daardoor wordt voorzien in de behoefte aan specifieke normenkaders. Geïnterviewden geven aan dat een open normstelling in de huidige situatie ook verschillende andere positieve neveneffecten kunnen sorteren. Genoemd zijn: meer ruimte om de eigen kwaliteitszorg naar eigen inzichten in te richten (bijvoorbeeld een goede 'benchmark' gebruiken) en meer mogelijkheden voor de opleidingen om zich te profileren op basis van specifieke kwaliteitskenmerken. Uit het interview met een vertegenwoordiger van een kwaliteitsbureau blijkt dat de waardering per functiegroep verschillen kan. Over het algemeen staat het management positiever tegenover het nieuwe stelsel dan de docenten. In de meeste gevallen achten docenten het zinvol om kritisch naar het eigen onderwijs te kijken. De organisatorische activiteiten die

het normenstelsel vereist beschouwt men echter als te veel. In het oude systeem werd minder bewijsmateriaal (notulen, actiepunten etc.) van de instellingen gevraagd. Het nieuwe stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie wordt als een zwaar instrument ervaren. Het liefst zouden de instellingen de kwaliteit meten aan de hand van een aantal indicatoren. De vertegenwoordiger van een kwaliteitsbureau wijst op de mogelijkheden van zelfregulering die het nieuwe normenstelsel biedt. In de huidige situatie moet de opleiding zelf een eigen visie formuleren waarmee zij zich kan profileren. De gesprekspartner verwacht dat de waardering toeneemt als deze mogelijkheden worden gezien en worden benut.

Over de vraag of de kwaliteitszorg ook leidt tot meer onderwijskwaliteit zijn de meningen sterk verdeeld. Twee hogescholen zijn daarvan overtuigd, de twee andere hogescholen zetten daar vraagtekens bij. Zij wijzen erop dat het stelsel alleen de minimumkwaliteit garandeert en dat er een groot verschil kan bestaan tussen de 'kwaliteit op papier' en de 'kwaliteit in de werkelijkheid'. Een gevolg is ook dat er naast de officiële een officieuze evaluatie ontstaat waarin de instelling open aangeeft wat er bij de opleidingen moet veranderen. Twee universiteiten vinden het nog te vroeg om een oordeel te geven over de vraag of het nieuwe kwaliteitsstelsel ook leidt tot een betere onderwijskwaliteit. De twee andere universiteiten zijn hierover negatief, omdat de kwaliteit in het nieuwe stelsel te gedetailleerd wordt voorgeschreven. Zij verwachten dat de onderwijskwaliteit verbetert als er meer ruimte voor een eigen kwaliteitsvisie en een eigen beoordelingskader wordt gegeven. In de huidige situatie 'vinken' de beoordelaars de formele kwaliteitseisen af. De kans is groot dat zij andere essentiële kwaliteitsvoorwaarden die niet op papier staan over het hoofd zien. Een ander argument is dat het huidige stelsel een kostenstijging met zich meebrengt waardoor de 'echte' onderwijsactiviteiten nadeel ondervinden, want het bedrag dat de universiteit per student ontvangt daalt en het percentage dat moet worden besteed aan de kwaliteitszorg stijgt.

In de interviews worden ook enkele andere effecten van het normenstelsel genoemd. In de kritische opmerkingen over de detaillering wordt gewezen op de effecten van de juridisering van het stelsel. Omdat de beslissing over accreditatie voor de rechter kan komen, vragen de beoordelaars in het accreditatieproces veel informatie over de opleiding. Men dekt zich in en stelt steeds hogere eisen aan de rapportage. Een gesprekspartner wijst op de veranderingen van de machtsposities in het nieuwe normenstelsel. In het oude stelsel was het gezag van de visitatiecommissie (vooral de voorzitter) van groot belang. In de huidige situatie heeft deze commissie minder macht. Nu heeft het accreditatieorgaan een grotere machtspositie.

2.7 Vergelijking tussen het hoger beroepsonderwijs (HBO) en het wetenschappelijk onderwijs (WO)

Een belangrijk verschil tussen de twee sectoren is dat de hogescholen eerder dan de universiteiten met het nieuwe stelsel van accreditering zijn gestart. Daardoor is de

aanpassing van het stelsel van interne kwaliteitszorg in de HBO-sector verder doorgevoerd. Ook bij de hogescholen is het stelsel van interne kwaliteitszorg echter nog volop in ontwikkeling. Bij de hogescholen zijn de kwaliteitsnormen over het algemeen in grotere mate geïmplementeerd. Dit wordt mede bepaald door de centrale aansturing van decentrale activiteiten op het gebied van kwaliteitszorg. Bij de (totale) kosten voor de kwaliteitszorg per opleiding als zodanig zijn geen grote verschillen te zien tussen de universiteiten en de hogescholen. Wel maken de hogescholen relatief meer externe kosten en de universiteiten relatief meer interne kosten voor de kwaliteitszorg. Dat blijkt uit een vergelijking tussen één van de hogescholen en één van de universiteiten. Bij beide instellingen zijn de te kwantificeren kosten voor een zelfevaluatie, visitatie en beoordeling 95.000 EURO. Bij de hogeschool zijn daarvan 35.000 EURO externe kosten, bij de universiteit zijn dit 25.000 EURO.

De inhoud van de irritaties (de immateriële regeldruk) over het nieuwe stelsel komen sterk overeen. Het gaat bijvoorbeeld om irritaties over de verdringing van de verbeterfunctie van de kwaliteitszorg door de verantwoordingsfunctie, het feit dat het accreditatiekader van de NVAO wordt ervaren als een van boven af opgelegd kader, de mate van detaillering van de normstelling die onvoldoende recht doet aan de specifieke situatie van de onderwijsinstellingen en de grote hoeveelheid bureaucratie. Bij het laatste gaat het om de plicht om veel gegevens te documenteren waardoor hoge administratieve lasten ontstaan. De intensiteit van de irritaties is echter bij de universiteiten veel groter dan bij de hogescholen. De hogescholen lijken zich (ondanks de irritaties) te hebben verzoend met het nieuwe stelsel, terwijl de universiteiten dat niet of in ieder geval nog niet hebben gedaan. De grotere intensiteit van de immateriële regeldruk bij de universiteiten komt nog sterker naar voren bij de baten die men ervaart van het nieuwe stelsel. De meeste mogelijke baten van zelfregulering worden door de meerderheid van de hogescholen ervaren. Bij de universiteiten daarentegen zien twee onderwijsinstellingen in het geheel geen baten van het nieuwe stelsel, omdat ze het nieuwe stelsel niet ervaren als een vorm van zelfregulering. In het oude stelsel percipieerden zij daarentegen wel baten. De twee andere universiteiten zien op drie punten allebei wel baten. Alle universiteiten en hogescholen zijn het er over eens dat het nieuwe kwaliteitsstelsel niet tot een vermindering van de administratieve lasten leidt. De meeste universiteiten en hogescholen ervaren ook niet dat het nieuwe stelsel innovaties stimuleert en meer overheids subsidies biedt. De grootste verschillen zijn te zien bij de vermindering van overheidsregulering, de grotere legitimiteit en betere naleving van de kwaliteitsnormen, die de hogescholen over het algemeen wel en de universiteiten niet ervaren.

Bij de bruikbaarheid van de regels valt vooral op dat de hogescholen zich veel positiever uitspreken over de consistentie en het nut van de kwaliteitsnormen. Het grootste verschil is aldaar te zien op het punt van de aansluiting van de normen bij de doelen en belangen van de instelling: alle hogescholen zien deze aansluiting wel, alle universiteiten zien die aansluiting niet. Bij de kenmerken van de eigen organisatie, de kwaliteitsnormen en de

externe organisaties zijn op diverse punten relevante verschillen te constateren. Op het gebied van de kennis van de regels van kwaliteitszorg is bij de hogescholen veel kennis aanwezig, terwijl deze kennis bij de universiteiten sterk varieert. De meerderheid van de hogescholen vindt dat ze ook over voldoende middelen beschikken voor de kwaliteitszorg. Alle universiteiten geven echter aan dat de beschikbare middelen niet of nauwelijks voldoende zijn. Ook bij de invloed deze kenmerken op de immateriële regeldruk (irritaties) zien we interessante verschillen tussen de hogescholen en de universiteiten. Bij de kenmerken van de eigen organisatie valt op dat bij de universiteiten naast de opstelling van de onderwijsinstelling tegenover regels en de beschikbare middelen ook de aanwezige kennis van de regels, de cultuur van de organisatie en de omvang van de contacten met de brancheorganisatie bepalend zijn voor de immateriële regeldruk. Bij de kenmerken van de kwaliteitsnormen roept bij de bruikbaarheid ervan bij de hogescholen vooral de hoeveelheid normen irritaties op, bij de universiteiten vooral de duidelijkheid en consistentie van de normen. De invloed bij de universiteiten van de kenmerken (aantal aspecten) en (aansluiting) op de regeldruk is zwakker. Bij de kenmerken van de sector is de invloed van de heterogeniteit groter bij de universiteiten. De invloed van kenmerken van de brancheorganisatie, voorzover deze kon worden vastgesteld, lijkt niet te verschillen. Bij de kenmerken van de externe organisaties ervaren de hogescholen en de universiteiten beide veel irritaties over een stringente toezichtstijl. Bij de stijl van normstelling en invoering bestaat bij de hogescholen veel regeldruk over een rigide normstelling. Bij de universiteiten betreft de regeldruk vooral de moeizame communicatie met de toezichthouders.

Bij de verkenning van de invloed van condities op de materiele regeldruk zijn geen grote verschillen tussen de sectoren geconstateerd. Op basis van het empirisch onderzoek is het niet mogelijk de invloed van de condities te kwantificeren. Opvallend is dat in de interviews wordt gewezen op condities die niet in het conceptueel model zijn opgenomen. Dit zijn de omvang van de instellingen en opleidingen en de organisatievorm en werkwijze van de bij de visitatie en accreditatie betrokken instellingen.

Bij de neveneffecten zijn er geen duidelijke verschillen op het punt van de meningsverschillen en de formele geschillen. Formele geschillen, in de zin van beroepsprocedures, worden als inherent geacht aan het karakter van het stelsel van accreditatie. Mede door de invloed van het belang van de opleidingen bij de accreditatie wordt verwacht dat de meningsverschillen zullen toenemen. De waardering van het stelsel laat grote verschillen zien. Bij de universiteiten is die waardering negatief. Slechts bij één universiteit is een positieve verandering in de waardering te constateren. Bij de hogescholen varieert de waardering sterk. Zij is echter in de loop van de tijd hoger geworden. De verschillen tussen de universiteiten en de hogescholen zijn vooral te verklaren uit twee factoren. In de eerste plaats is dit de homogeniteit van de HBO-branche waarbij onderwijs de 'core business' is van de hogescholen, terwijl de universiteiten altijd een balans moeten zoeken tussen onderwijs en onderzoek. In de tweede plaats vormt de cultuur van de onderwijsinstellingen een belangrijke factor. Daarin speelt bij de

universiteiten de academische vrijheid een grote rol, terwijl bij de hogescholen het management van het onderwijs een groter gewicht krijgt. Anders dan bij de hogescholen wordt de negatieve waardering ook daardoor bepaald dat de invoering van het nieuwe normenstelsel samenviel met de invoering van de bachelor-master-structuur.

Ook over de vraag of het nieuwe stelsel leidt tot een betere kwaliteit van het onderwijs zijn er grote verschillen. Voor de helft van de onderwijsinstellingen is dat effect onduidelijk. De twee hogescholen die zich over dit aspect uitspreken zien wel een verbetering. Daarentegen verwachten de twee universiteiten die een mening over dit aspect hebben gegeven geen verbetering van de kwaliteit.

Case 3: Bedrijfsinterne Milieuzorg

In deel 3 van bijlage 4 wordt onderzocht welke condities welke invloed uitoefenen op de regeldruk in de case bedrijfsinterne milieuzorg. Daarbij gaat het om de kosten en irritaties die worden veroorzaakt door wettelijke open normen omtrent de milieuzorg, door overige wettelijke voorschriften waaraan deze open normen zijn gerelateerd en door de zelfreguleringsnormen die naar aanleiding van het wettelijk normencomplex worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Hierna worden eerst de open normen en de overige relevante wettelijke voorschriften ten aanzien van de bedrijfsinterne milieuzorg beschreven (3.1). Paragraaf 3.1 gaat ook in op de ontwikkeling en de inhoud van de open normen en hun inbedding in het milieubeleid en in de milieuregelgeving. Paragraaf 3.2 brengt de zelfreguleringsactiviteiten in kaart. In een eerste stap worden de bij het normenstelsel betrokken partijen aangewezen die naast de normadressaten en de brancheorganisatie bij de zelfregulering betrokken zijn (3.2.1). Daarna wordt nader ingegaan op de zelfreguleringsactiviteiten van de brancheorganisaties en de instellingen ('de normadressaten') van de geselecteerde branches. Paragraaf 3.2.2 bespreekt de zelfreguleringsactiviteiten in de grafische industrie (grafimedia), paragraaf 3.2.3 behandelt de zelfreguleringsactiviteiten in de metaalindustrie (metalektro). Paragraaf 3.3 gaat in op de nalevingskosten (de materiële regeldruk) in de fasen van het zelfreguleringsproces dat is gerelateerd aan de open normen. In een vierde stap komen de irritaties (immateriële regeldruk) en de betekenis van baten aan bod die de bedrijven ervaren (3.4). Paragraaf 3.5 behandelt de invloed van de in hoofdstuk 4 opgestelde condities op de regeldruk. Eerst wordt ingegaan op de invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de bedrijven (3.5.1). Paragraaf 3.5.2 bespreekt de invloed van de kenmerken van de sector, de brancheorganisaties en de externe organisaties die betrokken zijn bij het toezicht, de handhaving en de certificering. Paragraaf 5.5.3 bevat een verkenning van de invloed van condities op de materiële regeldruk. In paragraaf 5.6 komen de overige relevante effecten van het normenstelsel aan bod. De case sluit af met een vergelijking van de twee branches. In paragraaf 3.7 worden de kwaliteitssystemen van de branches, de rol van de brancheorganisaties, de relevante kwaliteitsnormen, de irritaties daarover, de baten, de condities die van invloed zijn op de regeldruk en de overige effecten vergeleken.

3.1 Open norm en overige relevante wettelijke voorschriften

De open normen die in deze case centraal staan zijn niet expliciet als zorgplichten in de milieuwetgeving vastgelegd. Tot nu toe bestaat er in Nederland geen wettelijke verplichting tot de invoering van een systeem van interne bedrijfsmilieuzorg en externe certificering. De open normen omtrent de milieuzorg zijn een afgeleide van het publieke milieubeleid, bepaalde convenanten en bepaalde wettelijke (zorg)plichten en bevoegdheden. In het milieurecht zijn talrijke voorschriften met een open karakter opgenomen die een prikkel vormen voor bedrijven om aandacht te besteden aan de bedrijfsinterne milieuzorg.¹⁰⁰ De basis van deze open normen is Artikel 21 van de Grondwet. Dit voorschrift bepaalt dat de

100) Heldeweg, 2004.

zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Kenmerkend voor het wettelijk normencomplex zijn de intensieve relaties met de bedrijfsinterne normen van milieuzorg. Om zicht te verkrijgen op het wettelijk normencomplex wordt hierna kort nader ingegaan op de ontwikkeling van de bedrijfsinterne milieuzorg in het kader van het milieubeleid van de Nederlandse overheid.

De algemene kaders voor het overheidsbeleid staan in het Nationaal Milieubeleidplan (NMP) van 1989 en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP+) van 1990.¹⁰¹ De wijze waarop dat beleid binnen de doelgroep industrie wordt uitgevoerd is neergelegd in de beleidsnotitie 'Aanpak doelgroepenbeleid' uit 1990. Belangrijk onderdeel van deze aanpak is het afsluiten van convenanten tussen de overheid en het bedrijfsleven. Sinds de tachtiger jaren wordt in het milieubeleid in toenemende mate de eigen verantwoordelijkheid van consumenten en producenten voor een schoon milieu benadrukt. In beleidstermen gaat het daarbij om 'verinnerlijking' van de doelstellingen van het milieubeheer. Ook in de sfeer van de handhaving kreeg dit verantwoordelijkheidsbesef gestalte. Vanuit het bedrijfsleven is de geachte van zelfhandhaving in de vorm van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen geïntroduceerd. Het doel van een dergelijk systeem van milieuzorg is de integratie van het milieuaspect in de bedrijfsvoering. Beoogd is op deze wijze een verbetering van de naleving van de gestelde regels binnen de bedrijven zelf te bereiken. Dat doel zou kunnen worden bereikt door een grotere betrokkenheid en deskundigheid bij het personeel te kweken middels een eigen meet- en registratieprogramma's, een milieuprogramma, een intern controlesysteem, en een rapportage over de resultaten en via een milieu-audit.¹⁰²

Met uitzondering van de verplichting tot een milieujaarverslag koos de overheid ervoor om geen wettelijke eisen te stellen aan milieuzorgsystemen. In plaats daarvan probeert men tot harmonisatie van normen te komen middels een proces van normalisatie en certificatie. Bedrijfsinterne milieuzorg is een procesgericht beleidsinstrument waarmee de overheid tracht het milieubelang in de besluitvorming van bedrijven te vergroten. Tot op zekere hoogte kan het worden gezien als een alternatief voor het instrument van de milieuvergunning. Bedrijfsinterne milieuzorg is te beschouwen als een uitgelokte vorm van zelfregulering. Kenmerkend voor bedrijfsinterne milieuzorg is ook dat het geen blauwdruk

101) De Bruijn en Lulofs, 1996: 305-322.

102) Brussaard e.a., 1996: 439. Aanvankelijk is aarzelend gereageerd op deze ontwikkelingen. Vooral kwam de vraag op welke gevolgen de milieuzorg binnen bedrijven zou moeten hebben voor de inhoud van vergunningen en de omvang van de overheidscontrole. In de regeringsnotitie Bedrijfsinterne Milieuzorg uit 1989 werd benadrukt dat de invoering van interne milieuzorgsystemen tot de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven behoort. Tot een wettelijke verplichting tot invoering van een dergelijk systeem zou het vooralsnog niet komen. Wel verwachtte de toenmalige regering dat in 1995 alle grotere bedrijven met een grote (of middelgrote) milieubelasting of bijzondere milieurisico's zouden beschikken over een integraal milieuzorgsysteem. Kleinere bedrijven moesten op dat tijdstip duidelijke stappen hebben ondernomen om te komen tot een partieel systeem. In 1992 zou een tussenbalans worden opgemaakt. Als zou blijken dat te weinig vooruitgang is geboekt, dan zou de invoering van milieuzorgsystemen alsnog wettelijk verplicht worden gesteld. Hoewel in 1992 uit de tussenevaluatie blijkt dat de numerieke doelstellingen van het beleid voor 1995 niet zouden worden gehaald, wordt toch niet besloten tot een wettelijke regeling.

bevat voor de opzet en de inhoud van een milieuzorgsysteem.

Om de invoering van milieuzorgsystemen bij de bedrijven te stimuleren heeft de minister van VROM voor de periode 1990-1995 een activiteitenprogramma opgesteld dat beoogde projecten te ondersteunen die zijn gericht op het ontwikkelen en toepassen van bedrijfsinterne milieuzorg. De reguleringsstrategie van de overheid is verwoord in de 'Handreiking bedrijfsinterne milieuzorg' van het ministerie van VROM uit 1995. De handreiking onderscheidt vier fasen van regulering. De eerste fase betreft maatregelen voor de bedrijven die zijn te beschouwen als de 'achterblijvers'. Daarbij past een dwingende en sanctionerende overheid. In de tweede fase stimuleert de overheid de invoering van milieuzorg bij bedrijven via doelgroepenoverleg en afspraken met brancheorganisaties (in de vorm van convenanten). In de derde fase past een faciliterende aanpak. Daarbij worden milieuverslaggeving, auditing en certificering aangemoedigd. In de vierde fase nemen proactieve bedrijven uit zichzelf alle milieumaatregelen en past een terughoudende opstelling van de overheid bij het stellen van gedetailleerde regels (Van Gestel, 2000: 154,155). In deze fase neemt het instrument van het bedrijfsmilieuplan een centrale plaats in. In dat plan spreken het bedrijf en de overheid af welke milieudoelstellingen voor het bedrijf van toepassing zijn. Het bedrijfsmilieuzorgsysteem schept de voorwaarden voor het kunnen realiseren van deze milieudoelstellingen. Op basis van een adequaat functionerend milieuzorgsysteem kan de overheid vervolgens ook milieuvergunningen verlenen die daarop zijn toegesneden. Dat kan leiden tot een milieuvergunning op hoofdzaken. Daarbinnen wordt uitgegaan van de doelstellingen in het bedrijfsmilieuplan (BMP). Tevens voorziet de zelfreguleringsstrategie van de overheid in de vierde fase in een integrale rapportage per bedrijf via een milieujaarverslag (Van Gestel, 2000: 156).

In de huidige reguleringstrategie zijn de overheid en de bedrijven samen verantwoordelijk voor de handhaving van milieunormen. Daartoe maken ze afspraken in een bedrijfsmilieuplan dat kan uitmonden in een vergunning op hoofdzaken. In de vorm van een milieujaarverslag rapporteert het bedrijf over de uitvoering van dat plan. Voorwaarde voor deze vorm van handhaving is de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Wettelijke open normen

Een wettelijke verplichting is ook anno 2005 niet in de milieuregelgeving terug te vinden. In de wet Milieubeheer wordt de bedrijfsinterne milieuzorg niet genoemd.¹⁰³ Wel treft men in het milieurecht veelvuldig het verschijnsel open normen aan. Deze vormen een prikkel voor bedrijven om aandacht te besteden aan de bedrijfsinterne milieuzorg.¹⁰⁴ Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de wettelijke zorgplichtbepalingen, zoals de algemene milieuzorgplicht opgenomen in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer en de bijzondere milieuzorgplichten in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer (afvalstoffen), artikel

103) Wet houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne, opnieuw vastgesteld in de Wetten van 2 juli 1992 (Stb. 414) en 23 december 1992 (Stb, 1993, 31). Zie ook Michiels, 1992: 4-5.

104) Heldeweg, 2004.

13 van de Wet bodembescherming¹⁰⁵ en artikel 2 van de Wet Milieugevaarlijke stoffen¹⁰⁶. Deze bijzondere zorgplichten zijn bestuurs- en civielrechtelijk (maar ook strafrechtelijk) handhaafbaar en zijn daarom te beschouwen als normen die normadressaten (bedrijven) kunnen aansporen tot het ontwikkelen van eigen sets van normen.

De milieuvergunning neemt een belangrijke plaats in in het wettelijk normencomplex omtrent de bedrijfsinterne milieuzorg. Op basis van de Wet milieubeheer dienen bedrijven te beschikken over een milieuvergunning die specifieke voorschriften bevat. Zij wordt verleend door het bevoegd gezag. In deze casus zijn van belang de open normen in de doelvoorschriften van vergunningen (zoals artikel 8.12 e.v. van de Wet milieubeheer) en in algemene regels (artikel 8.40 e.v. van de Wet Milieubeheer). Deze doelvoorschriften nemen in toenemende mate het karakter aan van zorgplichten waarop bedrijven zelf intern regelgevend moeten handelen. Ook hier geldt dat er mogelijkheden zijn voor zowel bestuurs-, straf- als civielrechtelijke handhaving.

In deze case is ook het instrument van een vergunning op hoofdzaken van belang. Dit instrument sluit aan op het algemene, meer open beoordelingskader van vergunningen in artikel 8.8 e.v. Wet milieubeheer. Dit instrument geldt als een aantrekkelijk alternatief voor de traditionele vergunning voor grote en dynamische bedrijven. De vergunning op hoofdzaken zelf is beknopt. Zij wordt gedragen door een achterliggend bestand van regels dat door de vergunninghouder zelf is ingebracht (zoals procesbeschrijvingen). Voor het verlenen van een milieuvergunning op hoofdzaken stelt het bevoegd gezag als eis dat het bedrijf beschikt over een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan en een certificering van het zorgsysteem op basis van de EMAS-normen¹⁰⁷ of ISO 14001.¹⁰⁸ De overheid zelf stelt randvoorwaarden vast voor de kwaliteit van het certificatieproces. Zij biedt bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem meer flexibiliteit bij het toezicht op de milieuzorg en de handhaving van de milieuvergunning.

Naast de milieuvergunning zijn in deze casus ook de voorschriften in vergunningen relevant die worden afgegeven door het waterschap (de lozingsvergunning) en de brandweer (de gebruikersvergunning).

105) Dit artikel verplicht een ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de wet en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

106) Dit artikel bepaalt dat ieder die beroepshalve een stof of een preparaat vervaardigt, aan een ander ter beschikking stelt, in Nederland invoert of toepast, en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met die stof of dat preparaat gevaren kunnen optreden voor mens of milieu, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevaren zoveel mogelijk te beperken.

107) EMAS (het Eco-Management en Audit Scheme van de Europese Unie) biedt een publieke norm. In de Europese verordening betreffende de invoering van dat EMAS systeem zijn enkele (weliswaar vage) voorschriften opgenomen waaraan bedrijven moeten voldoen. Deelname aan het EMAS-systeem is voor bedrijven niet verplicht, maar als daartoe wordt besloten is men wel in rechte gehouden aan de in de verordening neergelegde voorschriften.

108) Sinds 2002 is deze vorm van vergunning ook in de rechtspraak aanvaard, mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden.

3.2 De zelfreguleringsactiviteiten

In deze paragraaf worden de zelfreguleringsactiviteiten van de normadressaten en andere betrokken partijen in kaart gebracht. Het idee van zelfregulering in de vorm bedrijfsinterne milieuzorgsystemen is afkomstig van het bedrijfsleven zelf en is later overgenomen door de overheid. De impulsen om te komen tot een proces van normalisatie en certificatie zijn afkomstig van de Europese Unie (EMAS) en de private sector (ISO 14001). Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven is de overheid niet overgegaan tot een wettelijke verplichting van een zorgsysteem. Zij stimuleert en faciliteert de zelfreguleringsactiviteiten van de bedrijven.

3.2.1 Betrokken partijen: de rol van bedrijven, brancheorganisaties, SCCM en certificatie-organisaties

De betrokken partijen

Om zicht te verkrijgen op de bij de zelfreguleringsactiviteiten betrokken partijen wordt uitgegaan van de actoren die bij de interne milieuzorg betrokken zijn. Betrokken partijen zijn in deze casus de bedrijven (de normadressaten), hun brancheorganisaties, de verschillende overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente en brandweer¹⁰⁹), de Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen (SCCM) en de certificatie-instellingen die voor de externe audit en de certificatie zorgen. Daarnaast kunnen diverse andere actoren, zoals verzekeraars, omwonenden¹¹⁰, omliggende en andere bedrijven invloed uitoefenen op het proces. Hierna wordt beknopt ingegaan op de rol van de hoofdspelers.

Rol van de bedrijven

De bedrijven zelf zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van zeven van de acht stappen van het integrale milieuzorgsysteem.¹¹¹ Dat betekent dat zij moeten zorgen voor een milieubeleidsverklaring, een milieubeleidsprogramma, voor integratie van het milieuaspect in de beleidsvoering, het bijhouden van metingen en registraties, het uitvoeren van interne controles, interne voorlichting en opleiding en interne en externe milieurapportages. Het verschil tussen grote en kleine bedrijven is dat in de grote bedrijven een milieucoördinator is aangesteld met controlerende en adviserende bevoegdheden op milieugebied, terwijl kleine bedrijven hiervoor een beroep moeten doen op de deskundigheid die binnen de brancheorganisatie aanwezig is.

Rol van de brancheorganisaties

Kenmerkend voor bedrijfsinterne milieuzorg is dat brancheorganisaties nauw betrokken waren bij de invoering van milieuzorgsystemen bij de leden. In de reguleringsstrategie van de overheid is er van uitgegaan dat de brancheorganisaties projecten opzetten waarin de milieuzorg in de bedrijfstak op een structurele wijze wordt benaderd. Uitgegaan is van een

109) In de meeste gevallen is dat bevoegd gezag de gemeentelijke overheid, in een aantal gevallen de provinciale overheid.

110) Naast de overheid kunnen ook omwonenden van een bedrijf irritaties veroorzaken als ze door bezwaar te maken de soepele invoering van een vergunning tegenhouden.

111) Zie bijlage 4.

branchegericht implementatieplan, waarin de organisatie aangeeft op welke wijze zij haar leden over de bedrijfsinterne milieuzorg informeert. Van belang is ook een model-milieuzorgsysteem dat voor vergelijkbare bedrijven in de branche wordt ontwikkeld.¹¹² De brancheorganisaties spelen een centrale rol bij de invoering van minder omvattende milieuzorgsystemen in de kleine bedrijven. Op basis van een branchegericht implementatieplan en de ontwikkeling van een model-milieuzorgsysteem moeten zij voor een structurele benadering van de bedrijfsinterne milieuzorg zorgen.

Rol van de SCCM

Met het proces van certificatie zijn onafhankelijke, deskundige instellingen belast. De Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen (SCCM) houdt zich bezig met de organisatie en de infrastructuur van de milieuzorgcertificatie. Het Centraal College van Deskundigen (CCvD) van deze stichting ontwikkelt schema's voor het certificeren en verifiëren van milieuzorgsystemen, waarvan certificatie-instellingen gebruik kunnen maken.

Rol van certificatie-organisaties

Het toezicht op de zelfreguleringsactiviteiten vindt plaats middels een systeem van auditing en certificatie door een extern bureau. Een onafhankelijke en deskundige certificatie-instelling onderzoekt of het milieuzorgsysteem voldoet aan de normen van EMAS of van ISO 14001. Ook na het verlenen van het certificaat blijft deze instelling toezicht houden in de vorm van een conformiteitsbeoordeling (externe audit). De kwaliteit van de certificatie-instelling zelf wordt gegarandeerd op basis van een erkenning door de Raad voor de Accreditatie (RvA).

3.2.2 Zelfreguleringsactiviteiten in de grafische industrie (grafimedia)

Algemene beschrijving

De grafische industrie is de branche met de hoogste technologiegraad in Nederland. De branche grafische media is een typische MKB-branche. Het aantal werknemers per bedrijf is maximaal 220. 15 bedrijven zijn grote bedrijven (ongeveer 5% van het totaal aantal bedrijven). Door de hoge digitalisering is er een grote variëteit aan activiteiten in de branche. De activiteiten van de bedrijven zijn zeer divers¹¹³ en variëren van het ontwerp tot en met de logistieke dienstverlening. In 1990 bevonden zich de grafische media nog vooral aan het uiteinde van het proces. Sindsdien zijn ze steeds meer opgeschoven in de richting van het begin van het proces (het ontwerp). In de huidige situatie is men ook bezig met de reclame en met informatie- en communicatietechnologie (ICT). Daardoor is er een branchevervaging ontstaan tussen de grafische media, de ontwerpers, de reclamebureaus en de ICT-bedrijven. Het certificatiesysteem van de Europese Unie (EMAS) wordt in de branche niet toegepast. Het overgrote deel van de bedrijven heeft de eigen certificatie voor de grafimedia en een aantal ISO 14001-normen. Eén op de vijf bedrijven heeft het systeem van interne bedrijfsmilieuzorg ingevoerd en één op de tien bedrijven was ooit

112) Van de Peppel, 1995: 169-170.

113) Diversiteit bestaat in het conceptueel denken; minder diversiteit bestaat in de processen.

gecertificeerd. In totaal is bij 200 bedrijven ooit een certificatieonderzoek gedaan. Twintig bedrijven zijn gecertificeerd op basis van de ISO 14001 procedure, honderd bedrijven op basis van het eigen systeem voor de branche van de grafimedia. Sommige bedrijven zijn er mee gestopt. De algemene opstelling in de sector is dat certificering niet als 'windowdressing' moet dienen.

Brancheorganisaties

De brancheorganisatie voor de grafische industrie is het KVGGO (Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen). Het KVGGO heeft op dit moment ongeveer 2300 aangesloten leden. In het verleden had het KVGGO nog 3300 leden. Om bedrijfseconomische redenen (zowel conjunctureel als structureel) is dat aantal sterk gedaald. Met 90-95% aangesloten bedrijven is de grafische industrie de branche in Nederland met de hoogste dekkingsgraad. Daardoor was het mogelijk met de overheid een milieuconvenant voor de hele branche af te sluiten. De activiteiten van het KVGGO beslaan alle activiteiten op het gebied van de belangenbehartiging en de dienstverlening. Daarbij is er een onderscheid tussen twee lijnen. De eerste lijn is dat het KVGGO zelf de belangenbehartiging verzorgt voor de branche van de grafische media op het gebied van de CAO, ARBO, milieu en innovatie. Voor de dienstverlening op de tweede lijn is de Stichting KVGGO Dienstencentrum opgericht. Dat was vroeger een afdeling van het KVGGO. Nu verzorgt de stichting alle dienstverlenende activiteiten zelfstandig. Zij heeft in de branche geen serieuze concurrenten. Men werkt alleen met senioradviseurs, de overige activiteiten worden uitbesteed. De aard van de contacten die het Dienstencentrum heeft met de bedrijven in de branche varieert van de verkoop van een handboek en korte adviezen en checks, tot bedrijfsadvisering op maat en coaching, strategieontwikkeling en reorganisaties. Ook participeert het centrum in internationale projecten. Het KVGGO werkt samen met de organisatie Kartoflex van de verpakkingdrukkerijen. Voor de opleiding en begeleiding van bedrijven is in 1992 de Stichting Interne Milieuzorg (SIMZ) in het leven geroepen. In 2000 is de Stichting Certificatie Grafimedia Branche (SCGM) opgericht. De SCGM is niet aangesloten bij de Raad voor de Accreditatie. Daarnaast is er in de branche een Raad van Toezicht op de SCGM. Deze Raad bestaat uit deskundigen uit de branche zelf.

Zelfreguleringsactiviteiten van het KVGGO

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat convenanten tussen de overheid en het bedrijfsleven een belangrijk instrument zijn van de zelfreguleringsstrategie van de overheid. In 1993 hebben het KVGGO en de overheid een convenant afgesloten (in de vorm van een milieubeleidsvereenkomst). Deze overeenkomst geldt zowel voor de grafische bedrijven als voor de verpakkingdrukkerijen. Het convenant geeft gedetailleerd aan wat er bereikt moet worden op basis van specifieke doelvoorschriften. In een bijlage wordt de interne milieuzorg binnen bedrijven als één van de belangrijkste hulpmiddelen genoemd om uitvoering te geven aan de milieumaatregelen uit de overeenkomst. Het convenant heeft geen bindende werking ten opzichte van individuele bedrijven.¹¹⁴

114) Belangrijk is wel dat de vergunningverleners verplicht zijn de voorschriften uit het convenant over te nemen in de milieuvergunning als een bedrijf deze niet zelfstandig implementeert.

Het KVGGO en een andere brancheorganisatie Kartoflex hebben een milieuzorgsysteem laten ontwikkelen.¹¹⁵ Zij voeren een actief beleid om te bereiken dat dit systeem bij het merendeel van hun leden wordt ingevoerd. De brancheorganisaties hebben een nationale norm opgesteld voor het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg van kleine bedrijven (het SIMZ-systeem¹¹⁶). Het KVGGO voert alle activiteiten uit voor de bedrijven in de branche, behalve de procesvoering bij de Raad van State. Verder beperkt men zich tot bedrijfsadvisering en voert niet zelf technische onderzoeken uit. In 1996 was het KVGGO betrokken bij een pilot voor een vergunning op hoofdzaken voor de grafische industrie bij een bedrijf.

Zelfreguleringsactiviteiten van de onderzochte bedrijven

Bij de zelfreguleringsactiviteiten van de bedrijven die gerelateerd zijn aan de open normen en de relevante overige voorschriften moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee sporen. Dit zijn ten eerste de activiteiten in het interne bedrijfsmilieuzorgsysteem in enge zin. Ten tweede betreft dit de activiteiten die worden verricht bij de naleving van de wettelijke verplichtingen. In dat verband moeten we ons realiseren dat de zelfreguleringsruimte voor de bedrijven in het milieuzorgsysteem van de branche beperkt is. 80 procent van de normen ligt vast. Meer zelfreguleringsruimte bestaat als de bedrijven over een vergunning op hoofdzaken beschikken.

Bij de activiteiten ten aanzien van het interne bedrijfsmilieuzorgsysteem in enge moet eerst worden beslist over de invoering van een dergelijk systeem. De bedrijven hebben de keuze tussen het systeem van de branche (SIMZ) en het ISO 14001-systeem. Bij het eerste geïnterviewde bedrijf nam de Raad van Bestuur van de holding de beslissing tot de invoering van een gecertificeerd milieuzorgsysteem in de zes drukkerijen. Certificatie werd gezien als een stok achter de deur. Dit bedrijf heeft gekozen voor het milieuzorgsysteem SIMZ, omdat 'dat systeem minder papierwerk oplevert dan het ISO 14001-systeem'. Ook twee andere drukkerijen hebben het systeem SIMZ ingevoerd. Het vierde bedrijf is eveneens begonnen dit systeem, maar is later overgestapt naar het ISO 14001-systeem. De redenen daarvoor zijn enerzijds de normstelling van het concern geweest waarvan het

115) Bij het ontwikkelen van het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg bestond een zeer grote betrokkenheid van het KVGGO. De brancheorganisatie was belast met het beheer van de eigen kwaliteitsnormen (een eigen normering binnen de branche, die al bestond voor de ISO-norm (ISO 14001) via de Stichting Interne Milieuzorg (SIMZ). Deze stichting is op verzoek van het ministerie van VROM (maar het initiatief kwam uit de branche zelf) opgericht in 1992. In 1994 is het systeem van certificatie in de branche ingevoerd en is de eigen norm gelijkgetrokken met de ISO-norm. Aan de certificatie hebben alle grote bedrijven in de branche meegedaan. In 2000 is de Stichting Certificatie Grafimedia Branche (SCGM) opgericht. De beide stichtingen zijn zelfstandige onderdelen van het KVGGO. De betrokkenheid van het KVGGO is intussen helemaal uitbesteed. Naast de twee al genoemde stichtingen is er binnen de branche ook een aparte Raad van Toezicht voor de milieunormering. Deze raad en de beide stichtingen werken zeer innovatief, concreet en praktisch.

116) De branche staat kritisch tegenover de ISO-norm. De ISO-norm liep in een aantal gevallen achter op de eigen normering, maar dat is intussen gelijkgeschakeld. Ook de cultuurverschillen tussen de ISO-norm en de eigen norm van de branche zijn intussen (nagenoeg) bijgetrokken. Een voorbeeld van een cultuurverschil is dat de eigen norm van SIMZ een gestaffelde norm is met zes categorieën, die variëren naar de mate van schriftelijke vastlegging die wordt vereist, niet naar de zwaarte van de inhoudelijke milieunorm. Een dergelijke procesbenadering past beter bij de branche.

bedrijf deel uitmaakt en anderzijds het streven om meer grip te krijgen op de milieuzorg. Bij dit bedrijf vindt normstelling plaats op verschillende niveaus van het bedrijf. De normstelling is gericht op het productieproces en daarbij wordt een evenwicht gezocht tussen milieuzorg en de marktgerichte benadering van het bedrijf. Voor de verschillende productieprocessen binnen het bedrijf bestaat een specifieke normstelling die een onderdeel is van het totale systeem van milieuzorg.

Het tweede spoor van de zelfreguleringsactiviteiten, de wettelijke verplichtingen waaraan de bedrijven moeten voldoen betreft in de eerste plaats de verplichtingen die voortvloeien uit de milieuvergunning die wordt verleend op grond van de Wet Milieubeheer. Twee bedrijven beschikken over een milieuvergunning op hoofdzaken op basis van een gecertificeerd milieusysteem. Bij één van die bedrijven was ook de aanwezigheid van een voortschrijdend milieubeleidplan een voorwaarde. In dat bedrijf vindt de verdere normstelling plaats op basis van het milieuzorgsysteem SIMZ. De wet- en regelgeving, alsmede de convenanten die in de grafische industrie zijn afgesloten, vormen het startpunt voor het systeem. Het milieuzorgsysteem is een onderdeel is van het systeem van integrale kwaliteitszorg binnen het bedrijf. Er zijn één keer per jaar twee officiële externe audits. De ene certificeerder kijkt naar het systeem van integrale kwaliteitszorg (volgens het INK-model). De certificeerder van de brancheorganisatie SCGM onderzoekt vooral de praktische uitvoering van het systeem SIMZ. Daarnaast zijn er nog interne audits die niet formeel zijn vastgelegd. Dat zijn controles die op basis van checklists plaatsvinden. De resultaten van de interne audits worden besproken in het werkoverleg en leiden tot een programma van nazorg en aanpak. Daarbij gaat het bedrijf uit van de filosofie van 'good housekeeping'. Van medewerkers wordt verwacht dat ze hun eigen werkplek in orde houden. Het bedrijf gebruikt daarvoor ook video-opnames waardoor de medewerkers worden geconfronteerd met hun eigen situatie. Het bedrijfsmilieuzorgsysteem wordt 'gemonitord' en constant bijgehouden als onderdeel van het integrale kwaliteitssysteem.

Naast deze zelfreguleringsactiviteiten worden in de interviews verschillende andere relevante activiteiten genoemd. De intensiteit daarvan verschilt mede met de omvang van het bedrijf. Alle bedrijven hebben een milieubeleidsverklaring opgesteld. Niet alle vier bedrijven beschikken over een uitgebreid milieujaarverslag. Bij één bedrijf worden alleen korte verslagen gemaakt van de vergaderingen van de interne milieugroep (één of twee keer per jaar) en van de jaarlijkse beoordeling van de milieuzorg in het bedrijf. De milieueactiviteiten in de bedrijven zijn zeer divers. Zij houden in: het maken van rapporten, het uitvoeren van onderzoeken, het gegevensbeheer, het verzamelen en invoeren van gegevens voor de milieuadministratie en het voeren van intern en extern overleg. De activiteiten en onderzoeken vinden gedeeltelijk plaats in het kader van de milieuvergunningverlening (bijvoorbeeld geluidsonderzoeken) en gedeeltelijk op basis van overige richtlijnen van de overheid (bijvoorbeeld bodemonderzoeken) of op basis van convenanten binnen de branche (bijvoorbeeld energieonderzoeken).

3.2.3 Zelfreguleringsactiviteiten in de metaalindustrie (metalektro)

Algemene beschrijving

Deze sector bestaat in totaal uit 16.000 bedrijven (inclusief éénmansbedrijven). Er is een zeer grote spreiding in de omvang van de bedrijven. Het aantal werknemers varieert van enkele tot vele duizenden. Het gemiddelde is 50-75 werknemers. De variëteit in de activiteiten van de bedrijven in de branche van de metalektro is enorm groot. Naast de bedrijven in de elektro- en de metaalindustrie zijn er nu ook veel bedrijven in de kunststofindustrie en handelsbedrijven. Naast de industrie worden ook diensten verricht. In de sector beschikken een paar honderd bedrijven over een milieucertificaat.

Brancheorganisatie

De FME-CWM¹¹⁷ is de brancheorganisatie van de ondernemingen in de metaal-, kunststof-, elektronica- en de elektrotechnische industrie en aanverwante sectoren (metalektro). De vereniging heeft op dit moment 2750 leden (2750 lidbedrijven) Dat zijn over het algemeen bedrijven met meer dan 30 werknemers. Daarnaast zijn er nog 11.000 metaalbedrijven lid van de Metaalunie. Dat zijn kleine bedrijven (klein-metaal). De totale omzet van de FME-CWM bedrijven is 53 miljard EURO, waarvan 33 miljard via de export wordt verdiend. Van de grote bedrijven is ongeveer 80% lid van de FME-CWM. Dat is in vergelijking met andere branches een vrij hoog percentage De FME-CWM heeft ongeveer 200 werknemers in dienst. De activiteiten van de organisatie zijn te onderscheiden in de werkgeverszaken (zoals CAO, opleidingen en ARBO-activiteiten die ook een relatie met milieu hebben) en de ondernemerszaken (technische en economische zaken en milieu). De aard van de contacten van de brancheorganisatie betreft in de eerste plaats de belangenbehartiging. Daarnaast is er met de ministeries vaak contact over de inhoud van regelgeving en aanpassingen in de regelgeving. Een voorbeeld daarvan is het contact met de ministeries van Economische Zaken en VROM waarin de vermindering van de regeldruk in de zin van minder administratieve lasten en uniformering van regels, respectievelijk de aanpak van milieuregels in de milieuregelgeving centraal staan. De brancheorganisatie ondersteunt individuele bedrijven, bijvoorbeeld in vergunningsprocedure. In de dienstverlening wordt veel gebruik gemaakt van de helpdesk. De omvang van dienstverlening van de brancheorganisatie is groot en hij neemt toe.

Zelfreguleringsactiviteiten van de FME-CWM

In 1995 is er in de metaalindustrie (metalektro) een convenant tussen de FME-CWM (en de Metaalunie) en de overheid afgesloten. De convenant bevat een intentieverklaring ten aanzien van de uitvoering van het milieubeleid. Als taakstelling is vastgelegd dat iedere inrichting zo spoedig mogelijk een op het bedrijf toegesneden en adequaat functionerend milieuzorgsysteem ontwikkelt en invoert. Afgesproken is dat tussen het bedrijf en de betrokken overheden definitieve afspraken over de invoering in het kader van het bedrijfsmilieuplan (BMP) zullen worden gemaakt. Dit convenant heeft geen bindende

117) FME staat voor: Federatie voor de Metaal- en Electrotechnische Industrie. CWM staat voor: Contactgroep van Werkgevers in de Metaalnijverheid

werking ten opzichte van individuele bedrijven.¹¹⁸

Sinds ongeveer 20 jaar levert de FME-CWM een bijdrage aan de ontwikkeling van de normen ISO 14001. Dit heeft geresulteerd in een handboek bedrijfsmilieuzorg. Op dit moment is de FME-CWM zelf niet actief meer bezig met de certificering. Men laat dat over aan anderen en verwijst de bedrijven door naar de gespecialiseerde bureaus. De FME-CWM participeert in diverse werkgroepen op het gebied van het algemene certificeringsbeleid om nadelige belasting voor de bedrijven te voorkomen. Voor de actieve ondersteuning van de bedrijven die in het verleden is verleend heeft de brancheorganisatie niet meer genoeg personeel. Bij de bedrijfsinterne milieuzorg richten zich haar activiteiten nu op de beheersfase.

Zelfreguleringsactiviteiten van de onderzochte bedrijven

Op basis van de interviews ontstaat de indruk dat de bedrijven in de sector van de metalektro veel zelfreguleringsactiviteiten verrichten naar aanleiding van de open normen omtrent de milieuzorg. Het milieubeheerssysteem van één van de geïnterviewde bedrijven is exemplarisch voor de activiteiten in de bedrijven. Het systeem bestaat uit een regelkring dat is gericht op de beheersing van de bedrijfsinterne milieuzorg en een tweede regelkring dat is gericht op de verbetering van de bedrijfsinterne milieuzorg. Het sluit aan bij de kwaliteitscirkel die in bijlage 3 van dit rapport is genoemd. Het milieubeheerssysteem van dit bedrijf kent vier ingangen voor het systeem van milieuzorg: a) de eisen in wet- en regelgeving en convenanten; b) een combinatie van ISO 14001 en EMAS ; c) het milieubeleid van het bedrijf, en d) het businessplan, basisplannen en projecten van het bedrijf. Een concretisering van het systeem heeft plaatsgevonden op basis van een inventarisatie van de activiteiten per aspect (het milieuaspectenregister). Wat de regulering betreft gaat het hier primair om de toedeling van verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld ten aanzien van de inspectieverplichtingen). De medewerkers worden gevraagd om die werkzaamheden zelf te plannen en uit te voeren. Bij de interne audits wordt eventueel aantekening gemaakt van niet-naleving. Tot nu toe was de interne handhaving van het systeem de taak van de milieucoördinator. In de toekomst zal de onafhankelijke afdeling kwaliteitszorg van het bedrijf handhaven. De adviseur en certificeerder van het bedrijf voeren jaarlijks de certificeringsaudit en de validatie uit. Het bevoegd gezag¹²⁰, komt minimaal twee maal per jaar langs bij het bedrijf. Met de provincie en het waterschap is een kwartaaloverleg. Met de gemeente wordt wekelijks overlegd in het kader van de gebruikersvergunning. In het verleden had het bedrijf een traditionele milieuvergunning. Als één van de eerste bedrijven in Nederland heeft het sinds 2004 een milieuvergunning op hoofdzaken. De vergunning op hoofdzaken is gerelateerd aan het bedrijfsmilieuplan (BMP). Het systeem is gebouwd op de oude milieuvergunning. Het milieuzorgsysteem van een ander bedrijf (ISO 14001-systeem) is sinds 2001

118) Zie noot 15.

119) EMAS bevat een belangrijke aanvulling op ISO 14001 die het cijfermateriaal valideert. Deze stringente eisen komen niet voor in ISO 14001.

120) Het bedrijf heeft een provinciale milieuvergunning.

opgenomen in een handboek. Daarin staat beschreven welke invloed de bedrijfsprocessen op het milieu uitoefenen. In het handboek staan ook de afspraken die zijn gemaakt om milieuproblemen te minimaliseren. Het uitgangspunt van het milieuzorgsysteem is de kwaliteitscyclus. In dit bedrijf is een jaarlijkse cyclus vastgesteld dat uit de volgende stappen bestaat: het maken van een beleid, het maken van een jaarplan, het implementeren van het plan, het controleren en het evalueren. Het bijhouden van het milieuzorgsysteem gebeurt door de milieucoördinator van het bedrijf. De controle op het zorgsysteem in de vorm van interne audits aan de hand van checklisten wordt door medewerkers uitgevoerd van de afdeling kwaliteitszorg van het bedrijf. De pre-audit en de certificeringsaudit zijn uitgevoerd door de instelling die ook het kwaliteitszorgsysteem ISO 9001 had gecertificeerd. Volgens de geïnterviewde had de keuze voor certificatie te maken met de eventuele verlening van een vergunning op hoofdzaken, die uiteindelijk niet is doorgegaan. Dit is de reden waarom het bedrijf nu geen externe certificeringsaudit meer laat uitvoeren. De kosten zijn te hoog en er staan niet meer de reguleringsmogelijkheden tegenover die men van een vergunning op hoofdzaken verwachtte. Het bedrijf zal pas weer overgaan tot deze certificering als de klanten van het bedrijf er om vragen. Dit bedrijf heeft het milieuconvenant in de branche van de metalektro niet ondertekend. Een onderdeel van het milieuconvenant was de verplichting tot het maken van een bedrijfsmilieuplan. Dat vindt het bedrijf teveel werk en het leidt ook niet tot minder overheidsbemoedening.

Het derde bedrijf is in 1996 op basis van het ISO 14001-systeem gecertificeerd. Sinds 2004 is er een nieuwe versie van ISO 14001 van kracht die een aantal aanscherpingen bevat. Men realiseert zich dat het naleven van de wet- en regelgeving en de eigen eisen belangrijker wordt. Naast de activiteiten, producten en diensten die de organisatie kan beheersen ligt nu de nadruk ook op de activiteiten, producten en diensten die je als organisatie kan beïnvloeden. Aanvullend op de certificatie van het ISO 14001-systeem vindt ook een verificatie plaats op basis van de EMAS-normen. In het verificatie-proces vindt onder meer een toetsing plaats van het milieujaarverslag van het bedrijf. Het bedrijf heeft een traditionele vergunning op grond van de Wet Milieubeheer die niet is aangepast aan de vergunning op hoofdzaken.¹²¹

Het vierde bedrijf heeft een kleine milieubelasting en dat betekent dat de milieuactiviteiten in verhouding staan met dit lage risicoprofiel. De milieuactiviteiten van dit bedrijf zijn toch veelzijdig. Allereerst is er overleg met het bevoegd gezag. Dit is de regionale milieudienst. De milieumanager van het bedrijf is betrokken bij dit overleg. Daarbij betrokken is ook de milieudeskundige die voor meerdere bedrijven op het voormalige complex van een multinational werkt en ook de contacten over de milieuvergunning verzorgt. Sinds 2002 beschikken drie van de bedrijven die tot dit bedrijfscomplex behoren over een milieuvergunning op hoofdzaken (waaronder het onderzochte bedrijf). Verder worden activiteiten op het gebied van beleid en strategie verricht. Daartoe behoort het bedrijfsmilieuplan (BMP) dat door de certificeerder wordt getoetst. Omdat de termijn van

121) Naar de milieuvergunning op hoofdzaken voor het bedrijf is overigens wel een gezamenlijk onderzoek gedaan door de regionale milieudienst, de gemeente en het bedrijf. De conclusie was dat het bedrijf hiervoor een geschikte partij was, maar het bedrijf zelf zag er vanaf, omdat ook de vergunning op hoofdzaken (door een beroep van omwonenden) toch bij de Raad van State terecht zou komen en er op dat moment nog geen vergunning op hoofdzaken was die het oordeel van de Raad van State had doorstaan.

de vergunning van vier jaar dit jaar verstrijkt moet het BMP alsmede de bedrijfsmilieuverklaring worden herzien. Ook heeft het bedrijf nog een milieujarverslag en een milieujarplan dat is afgeleid uit het BMP. De milieucommissie zorgt voor de operationele zaken en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het milieujarplan. Tenslotte zijn er op de werkvloer locatiebeheerders die verantwoordelijk zijn voor de locaties met relevante milieuaspecten. Verder vindt instructie plaats en wordt voorlichting gegeven aan de medewerkers over het milieuzorgsysteem. Het ISO 14001 systeem moet worden onderhouden. Daartoe vindt één of twee keer per jaar een externe audit plaats door de certificeerder. Er is een jaarlijkse milieuaspecteninventarisatie die als input dient voor het milieujarplan. Twee tot drie keer per jaar wordt een management-review meeting gehouden op het hoogste niveau van het bedrijf.¹²²

3.3 De materiële regeldruk: kosten verbonden aan de naleving van de open normen

3.3.1 Inleiding

Voor de inventarisatie van de nalevingskosten van een open norm is in paragraaf 3.1 van het rapport gebruik gemaakt van inzichten uit de transactiekostenbenadering. Vertalen wij deze inzichten naar reguleringsprocessen dan hebben nalevingskosten betrekking op het totstandkomen en effectueren van een regelstelsel. De verschillende kostenposten zijn in het verlengde van de keuze voor een procesmodel ingedeeld naar kosten die verband houden met de fasen van de normstelling, de invoering en naleving en het toezicht en de handhaving. In de normstellende fase zijn vier kostenposten onderscheiden. Dit zijn de kosten die aan de normstelling voorafgaan, de kosten van de onderhandeling over de normstelling, de kosten die gepaard gaan met het construeren van het arrangement/instrument en de kosten die gemaakt worden als de ontwikkelde normen bijstelling behoeven. In de invoeringsfase worden de kosten gemaakt die verbonden zijn aan de voorbereiding van de toepassing van het zelfreguleringsarrangement of instrument. Als blijkt dat de ontwikkelde normen specificatie en/of aanvulling behoeven worden in deze fase ook kosten gemaakt voor het construeren van het arrangement. In de nalevingsfase gaan de relevante kosten gepaard met de toepassing van de normen op de werkvloer. De kosten die aan toezicht en handhaving zijn verbonden worden uiteraard in de fase gemaakt waarin wordt toegezien op de naleving en waarin zonodig handhavend wordt opgetreden.

Hierna wordt ingegaan op de kosten die volgens de geïnterviewden in de twee branches worden gemaakt. Afsluitend wordt een overzicht gegeven van de kostensoorten in de fasen van het zelfreguleringsproces.

122) Overigens is heeft deze evaluatie ook betrekking op andere procedures, zoals arbo en andere milieuzaken. Zij zijn allemaal een onderdeel van het management-systeem van het bedrijf waarover de evaluatie gaat.

3.3.2 Kosten in de grafische industrie (grafimedia)

Kosten brancheorganisaties

Alle partijen bekostigen het in paragraaf 5.2.2 genoemde milieuconvenant. De branche draagt bij met enkele miljoenen EURO. Dit geld komt van de werkgevers en de werknemers. Voor specifieke onderzoeken op het terrein van het milieu zijn subsidies van het ministerie van VROM beschikbaar.

Naast de ontwikkeling van het milieuconvenant leveren de brancheorganisaties een bijdrage aan het scheppen van randvoorwaarden voor de kwaliteit van de certificatie. Zij draagt dus ook hier bij aan de kosten. Verder is de branche betrokken bij de invoering van het systeem in de (MKB)bedrijven. Voor de organisatie van en de infrastructuur van milieuzorgcertificatie zorgt de Stichting Certificatie Grafimedia (SCGM) van de branche.

Kosten bedrijven

De kosten van het milieuconvenant zijn voor de bedrijven minimaal. Het milieuconvenant (met checklist) is gratis te downloaden via de website van het KVGO. Bij de kosten die door de bedrijven worden gemaakt moet worden onderscheiden tussen externe kosten en interne kosten. Externe kosten voor de milieuzorg zijn met de name de kosten voor de jaarlijkse externe audit en de certificering. Interne kosten betreffen bijvoorbeeld kosten voor milieucoördinatie en interne administratie. Naar schatting zijn de externe kosten van de invoering van het certificatie-systeem voor de bedrijven gemiddeld 5000 EURO en de interne kosten van de invoering van gemiddeld 10.000 EURO: dus in totaal 15.000 EURO (exclusief BTW). Bij de interne kosten zijn inbegrepen de kosten voor de advisering van de brancheorganisaties.

Bij het eerste bedrijf bedragen de kosten van de certificering van de zes drukkerijen per locatie 1700 EURO per jaar en de kosten voor de externe audit (het controlebezoek) 900 tot 1000 EURO per jaar. De kosten voor de invoering van het milieuzorgsysteem konden indertijd vrij laag blijven, omdat het advieswerk intern werd gedaan door de groepsmilieucoördinator van het bedrijf. Bij de start van de pilot bij één van de drukkerijen werd een externe adviseur ingeschakeld. De kosten hiervoor zijn niet meer te achterhalen. Daarnaast kent het bedrijf externe kosten voor de onderzoeken die moeten worden gedaan in het kader van de vergunningverlening die veel geld kosten. De interne kosten bestaan uit de kosten voor de verschillende milieucoördinatoren en de kosten voor de milieuadministratie. De kosten van het milieuzorgsysteem betreffen vooral personele kosten. Ieder van de zes locaties heeft een eigen milieucoördinator die een deel van zijn tijd aan de milieuzorg besteedt. Tijdens de invoering van het systeem was dit ongeveer 50% van de tijd, na de invoering is dit ongeveer 30%. Binnen de holding houdt de groepsmilieucoördinator zich fulltime bezig met milieu. Bij de centrale milieucoördinator is dit 25% van zijn werktijd. Personele kosten worden ook gemaakt voor het overleg van de werkgroep milieu die per locatie bestaat en voor het centraal overleg van de milieucoördinatoren dat per kwartaal plaatsvindt. Bij de implementatie van het systeem

zijn ook fysieke voorzieningen getroffen, zoals het plaatsen van milieukasten. Het tweede bedrijf kan alleen een inschatting van de totale externe kosten ('out of pocket') maken voor de milieuzorg van het bedrijf. Daarin zijn inbegrepen advies, energieonderzoeken en het onderhoud van legionella. In 2004 bedroegen deze kosten 20.000 EURO. Alle kosten worden door het bedrijf zelf betaald. Voor de energieonderzoeken ontvangt men subsidies van NOVEM¹²³.

Bij het derde bedrijf zijn de kosten voor de milieuzorg zeer verweven in de kosten voor het normale productieproces. Alleen de kosten voor de certificering en de loonkosten van de KAM-coördinator¹²⁴ (1 fte) van het bedrijf kunnen als milieukosten worden gespecificeerd. Alle kosten worden gedragen door de afdelingen van het bedrijf en onderling verrekenet. Volgens de geïnterviewde zijn de kosten voor de milieuzorg 'peanuts' in vergelijking met de overige kosten van het bedrijf. Ook bij het vierde bedrijf worden alle kosten van de milieuzorg door het bedrijf gedragen. Met de invoering van het systeem zijn meerdere medewerkers bezig geweest. De kosten hiervoor waren ongeveer 5000 EURO. Verder zijn er nog jaarlijkse personele kosten voor de naleving die ongeveer 1500 tot 2000 EURO bedragen. De enige externe kosten zijn de kosten voor de certificering en de controlebezoeken (externe audit). De geïnterviewde geeft aan dat de kosten ondanks de aanvankelijke scepsis binnen het bedrijf blijken mee te vallen. Bovendien staan tegenover de kosten ook opbrengsten die groter zijn dan de kosten.

Twee van de vier grafische bedrijven denken niet dat de kosten hoger zouden zijn als er sprake zou zijn van meer gedetailleerde overheidsregelgeving. Eén van deze twee bedrijven denkt wel dat de kosten als hoger ervaren zullen worden, doordat het bedrijf minder zou zijn gemotiveerd als het de regels niet zelf opstelt in een proces van zelfregulering. De twee andere grafische bedrijven denken wel dat de kosten hoger zijn, omdat bijvoorbeeld meer rapporten moeten worden geproduceerd en de kosten dan meer aan de milieuzorg zouden worden toegeschreven. Ook over de vraag of men minder zou investeren bij de afwezigheid van overheidsregelgeving zijn de meningen verdeeld. Twee bedrijven denken dat dit wel het geval zou zijn. Zij menen dat een bepaalde mate van overheidsregelgeving noodzakelijk is. De twee andere bedrijven denken dat dit niet het geval is. Zij beargumenteren hun mening met het eigenbelang van de bedrijven bij de milieuzorg. Daarbij wijzen zij ook op de ontwikkeling van de milieuzorg waarin de bedrijven en niet primair de overheid het initiatief hebben genomen.

3.3.3 Kosten in de metaalindustrie (metalektro)

Brancheorganisaties

De kosten voor de branche zijn de kosten die uit de afspraken in het milieuconvenant met de overheid voortvloeien. Het sluiten van het convenant met de overheid was een dagtaak voor een aantal mensen. In de huidige situatie kost het de FME-CMW voor de beide convenanten in totaal één mensjaar. Verder participeert een bedrijf namens FME-CMW in een werkgroep voor de kwaliteit van de certificatie. Deze kosten worden door de branche gedragen.

123) Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu.

Kosten van de bedrijven

De invoering van het ISO-systeem in de bedrijven duurt minstens een jaar. De bedrijven zijn er een aantal dagen per jaar mee bezig. Uitgaande van een bedrag van 100 EURO per uur komt dat neer op een bedrag van enkele duizenden EURO's per jaar voor de kleinere bedrijven die zich bij dit systeem aansluiten. Voor de grote bedrijven gaat het om enkele tienduizenden EURO's per jaar. Het EMAS-systeem wordt in de sector heel weinig gebruikt, omdat het volgens geïnterviewden 'nog meer administratieve rompslomp met zich meebrengt dan het ISO-systeem'.

Eén van de onderzochte bedrijven geeft aan dat de start, de invoering en de implementatie van het milieuzorgsysteem veel geld heeft gekost. In het jaar 2000 is hiervoor 20.000 EURO uitgegeven. Daarbij zijn personeelskosten gemaakt en de kosten voor een stageaire (drie maanden). De externe kosten voor de pre-audit en voor de certificeringsaudit bedroegen 7000 EURO. Een eventuele hercertificering zou 6500 EURO kosten. Met het onderhouden van het systeem is naar schatting per jaar een bedrag van 5000 tot 10.000 EURO gemoeid. Dit bedrag geldt voor het ISO 14001 zorgsysteem. Daarbij komen nog de kosten die het bedrijf maakt om de afvalstromen in goede banen te leiden, de kosten voor de energie, de onderzoeksinspanningen en de administratie.

Bij een ander bedrijf bedragen de kosten voor de instandhouding van het milieuzorgsysteem (inclusief de kosten van monitoring) 300.000 EURO per jaar. In dit bedrag zijn niet de initiële kosten inbegrepen. Naar schatting bedragen zij 600.000 tot 700.000 EURO. Daarbij wordt aangetekend dat het systeem ook revenuen oplevert.

Bij het derde bedrijf zijn het merendeel van de kosten niet specifiek voor het systeem van milieuzorg. De geïnterviewde medewerker geeft aan dat het bedrijf deze kosten ook maakt in verband met de naleving van de hele voor zijn bedrijfsactiviteiten geldende de wet- en regelgeving. Naast de kosten voor de certificering zijn er vooral interne kosten voor de medewerkers in het bedrijf. Er is een coördinator aangesteld voor Arbo-zaken en milieuzorg, een medewerker voor interne kwaliteitszorg en interne auditoren. Voor de opleiding van de auditoren worden ook kosten gemaakt. Bij de invoering van het milieuzorgsysteem in 1996 zijn werkgroepen ingesteld en onderzoeken gedaan. Naar schatting heeft dit ongeveer 100.000 EURO gekost. De kosten voor het personeel, de interne audits en de jaarlijkse certificatie en verificatie bedragen ongeveer 50.000 EURO.

Ook bij het vierde bedrijf betreffen de kosten vooral personeelskosten (ongeveer 50 EURO per uur). Het aantal uren is moeilijk in te schatten. De externe kosten betreffen de betaling van de diensten van de certificeerder en de milieudeskundige. De geïnterviewde wijst erop dat het bedrijf ook kosten zou maken als het geen gecertificeerd milieuzorgsysteem had. Zonder certificatie zou het kwaliteitsniveau afkalven, omdat het een stok achter de deur is voor de interne en externe audits. Slechte kwaliteit kost ook weer geld.

Eén van de vier bedrijven verwacht dat de kosten in de vorm van administratieve lasten zouden stijgen bij meer gedetailleerde kwaliteitsnormen. Een ander bedrijf denkt echter dat er op dit punt niets zou veranderen, omdat de normen nu al gedetailleerd zijn. De twee overige bedrijven menen dat het bij de kosten niet zozeer gaat om de mate van detaillering

124) De afkorting KAM staat voor Kwaliteit, Arbo en Milieu.

van de normen, maar vooral om de inhoud van de normen. Daarmee bedoelen zij of de normen consistent en goed doordacht zijn. Drie van de vier bedrijven denken niet dat het bedrijf evenveel zou investeren in milieuzorg als overheidsregulering geheel zou ontbreken. Normen van de overheid zijn nodig. Zij voegen hier aan toe dat de overheid heldere kaders zou moeten bieden en een proactieve opstelling van bedrijven zou moeten belonen. Het vierde bedrijf geeft aan dat het evenveel in de milieuzorg zou investeren, want men ervaart duidelijk de economische voordelen van deze investering.

3.3.4 Overzicht zelfreguleringsactiviteiten en kosten ¹²⁵

a. Het deelproces van de normstelling

In de fase van de normstelling gaat het binnen de bedrijven in de eerste plaats om de beslissing over de invoering van een milieuzorgsysteem, omdat de invoering ervan geen wettelijke verplichting is. Specifieke bedrijfsnormen worden op verschillende wijzen gesteld: op basis van het opstellen van een milieubeleidsverklaring, een meerjarig beleidsmilieuplan en een milieujaarplan. De kosten die hierbij worden gemaakt zijn te beschouwen als kosten die voorafgaan aan de normstelling. Het betreft met name kosten met betrekking tot de kennisvergaring over de inhoud of de doelstelling van de open norm en kosten voor de constructie van een passend zelfreguleringsarrangement. Een andere activiteit is het overleg met het bevoegde gezag over het verlenen van de milieuvergunning. Deze kosten zijn op te vatten als onderhandelingskosten.

b. Het deelproces van de invoering

In deze fase gaat het om de invoering van het bedrijfsmilieuzorgsysteem, waaronder het maken van een handboek milieuzorg. De eenmalige kosten die hierbij worden gemaakt zijn te beschouwen als kosten die gepaard gaan met de voorbereiding van de toepassing van het zelfreguleringsarrangement. De omvang van de kosten voor de invoering van het systeem van milieuzorg liggen tussen de 5000 en 700.000 EURO. Dit is sterk afhankelijk van de aard en de omvang van het bedrijf. Bij de fase van de invoering horen ook activiteiten als het uitvoeren van de inventarisatie van de milieuaspecten, de voorlichting en opleiding van de medewerkers en de integratie van de milieuzorg in het systeem van kwaliteitszorg van het bedrijf.

c. Het deelproces van de naleving

In de fase van de naleving van de open norm hebben de activiteiten betrekking op het uitvoeren van het systeem van bedrijfsmilieuzorg en het milieujaarplan. Ook hiervoor geldt dat de omvang van deze (jaarlijks terugkomende) toepassingskosten sterk verschilt per bedrijf: van 1500 tot 300.000 EURO. Daarnaast zijn er in de fase van de naleving ook nog toepassingskosten die betrekking hebben op specifieke activiteiten als het maken van het milieujaarverslag, het verzamelen en verwerken van milieugegevens, het uitvoeren van

125) Bij deze plaatsing van de kosten gerelateerd aan de zelfreguleringsactiviteiten in de fasen van het zelfreguleringsproces moet worden bedacht dat niet alle activiteiten bij alle bedrijven of bij alle bedrijven in dezelfde mate plaatsvinden. Indien de omvang van de kosten in dit overzicht niet is aangegeven is deze bij de geïnterviewden niet bekend.

diverse milieuonderzoeken en de naleving van de voorschriften uit het zorgsysteem door de medewerkers van het bedrijf.

d. Het deelproces van het toezicht

Onder het toezicht vallen in de eerste plaats de activiteiten in het kader van het interne toezicht: het uitvoeren van interne audits en de bespreking van de interne audits in het milieuoverleg binnen het bedrijf. In de tweede plaats betreft het de activiteiten die in het kader van het externe toezicht worden verricht. Dit zijn het uitvoeren van de externe audit, van de milieucertificatie (voor SIMZ of ISO 14001) en de verificatie bij bedrijven die in aanvulling op ISO 14001 ook de EMAS-normen toepassen. De kosten voor het externe toezicht bedragen voor de externe audit tenminste 900 EURO. Voor de certificatie zijn het tenminste 1700 EURO.

e. Het deelproces van de handhaving

Onder de handhaving vallen in de eerste plaats de activiteiten die horen bij de interne handhaving. Bij een enkel bedrijf houdt dat in dat er intern een formeel proces-verbaal wordt opgemaakt. In de tweede plaats valt hieronder het overleg met het bevoegde gezag (de gemeente of de provincie) over de naleving van de milieuvergunning in het kader van de externe handhaving. Voor zover in het overleg met het bevoegde gezag ook de normstelling en de instrumentkeuze aan bod komen kunnen deze kosten ook worden opgevat als onderhandelingskosten.

3.4 De immateriële regeldruk: irritaties en gepercipieerde baten

In hoofdstuk 1 van het rapport is de immateriële regeldruk omschreven als druk of irritatie die wordt veroorzaakt door gedragsvoorschriften. Verondersteld is dat irritaties optreden als de opgelegde normen en regels een te grote belasting vormen. In het onderstaande bespreken wordt eerst per branche besproken welke irritaties de open normen veroorzaken. Aan het slot van deze paragraaf worden de baten van zelfregulering behandeld, zoals de geïnterviewden deze percipiëren. Daarbij worden de in hoofdstuk 3.3 onderscheiden potentiële batenposten van zelfregulering besproken. Dit zijn de volgende aspecten:

- a. de regels sluiten beter aan op het handelingsperspectief van de sector. Middels eigen maatregelen kan beter rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden van instellingen of bedrijven;
- b. de open norm creëert transparantie en vergroot het inzicht in organisatieprocessen (waarmee een basis wordt gevormd voor maatregelen ter verbetering van deze processen);
- c. de mogelijkheid om innoverend te zijn, doordat aanwezige kennis creatief kan worden ingezet;
- d. minder administratieve lasten doordat toezichthouders zich kunnen beperken tot het

- toezicht op toezicht;
- e. een verbetering van het imago en een toename van het vertrouwen van klanten en financiers;
 - f. het voorkomen van overheidsregulering;
 - g. het verwerven van extra middelen uit overheidssubsidies;
 - h. de toename van de legitimiteit van het handelen van de normadressaat.

Bij de bespreking van de baten wordt aangegeven op welke wijze de geïnterviewde bedrijven op deze stellingen reageren en of zij andere baten van zelfregulering ondervinden.

3.4.1 Irritaties en baten in de grafische industrie (grafimedia)

Irritaties

De bedrijven ervaren niet of nauwelijks irritaties over het normensysteem van bedrijfsinterne milieuzorg als zodanig. Eén bedrijf noemt het een goed werkend systeem dat geen specifieke problemen oplevert en waarbij de kosten binnen de perken gebleven zijn. Ook ervaart men weinig regeldruk over het specifieke systeem van bedrijfsinterne milieuzorg (SIMZ). De Wet Milieubeheer levert weinig irritaties op. Irritaties worden bij dit bedrijf vooral veroorzaakt door de eisen van de gemeenten die men als oneigenlijk ervaart. Men ergert zich aan het feit dat gemeenten niet altijd voldoende informatie over deze extra eisen geven. Ergerlijk vindt men ook dat de gemeenten bij de milieuvergunning, die gedetailleerde voorschriften bevat, geen rekening houdt met het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg. Een voorbeeld daarvan is dat de gemeenten de checklist uit het systeem niet willen hebben. Men heeft irritaties over het feit dat de gemeenten dikwijls dossiers van het bedrijf kwijtraken. Met de inspecties heeft het bedrijf relatief weinig te maken. Een irritatiepunt is wel dat inspecties zich niet altijd aan hen eigen taak houden, bijvoorbeeld als de milieu-inspectie zich met de brandveiligheid bemoeit.

De irritaties over de relaties met de gemeenten¹²⁶ van dit bedrijf staat in schril contrast met de ervaringen van de andere grafische bedrijven. Twee bedrijven hebben alleen kleine irritaties over de gemeente, het derde bedrijf ervaart geen ergernis. Eén van de twee bedrijven die alleen kleine irritaties percipiëren beschouwt de regelgeving als een normale druk, waardoor de maatschappij goed kan blijven functioneren. De regelgeving biedt een kader dat over het algemeen acceptabel is en waarbinnen het bedrijf de vrijheid heeft om te opereren. Bij bepaalde onderwerpen (zoals de leveranciersbeoordeling) levert de administratie ervan meer irritaties op dan de voorschriften zelf doen. Ook de doorlichting van het bedrijf aan de hand van de milieuaspecten levert ergernis op. Nog meer irritaties ervaart het bedrijf over de verplichtingen die uit de brandverzekering voortvloeien. Deze verplichtingen zijn heel gedetailleerd en duur.

Ook bij het derde bedrijf ervaart men weinig regeldruk. Men ergert zich wel over het feit dat van het bedrijf wordt verwacht dat het de regelgeving kent. Als klein bedrijf kan men het zich niet permitteren om een grondige studie van alle regels te maken. Het is irritant dat niet

126) Op dat punt ervaart het bedrijf wel verschillen in de relaties met de zes gemeenten waarmee het te maken heeft.

duidelijk is dat een klein bedrijf alleen kennis kan hebben van de belangrijkste regels. Kleine irritaties zijn er over het feit dat de voorschriften soms aan verandering onderhevig zijn. Bijvoorbeeld mocht de restafval van de inkt van de branche aanvankelijk niet bij het gewone afval komen, maar inmiddels is dat wel toegestaan. Een ander voorbeeld is de bodemverontreiniging. Daarbij worden de voorschriften van de gemeente weer strenger. Het vierde bedrijf voelt weinig irritaties in verband met de vergunning op hoofdzaken waarover het beschikt. Er zijn alleen irritaties over de vraag waarom de brandweer nog geen gebruikersvergunning heeft verleend aan het bedrijf en waarom zij steeds weer nieuwe eisen stelt.

Gepercipieerde baten

De mate waarin het stelsel van bedrijfsinterne milieuzorg, opgevat als een vorm van zelfregulering, baten oplevert laat variaties zien. Drie van de vier grafische bedrijven vinden dat het leidt tot een betere aansluiting bij de specifieke omstandigheden van de bedrijven. Eén bedrijf wijt dit vooral aan de grotere bewustwording die het zorgsysteem zelf oplevert, een ander bedrijf vooral aan de grotere flexibiliteit die wordt mogelijk gemaakt door de vergunning op hoofdzaken. De vier bedrijven denken ook dat het stelsel leidt tot meer transparantie en inzicht in organisatieprocessen. Bij één bedrijf ziet men het expliciet als een 'management-tool'. Over de vraag of zelfregulering ook leidt tot innovaties bestaat sterke verdeeldheid. De ene helft van de respondenten vindt dat wel, de andere helft is het daarmee niet eens. Over de vraag of de zelfregulering ook leidt tot een vermindering van de administratieve lasten bestaat eveneens verdeeldheid. Opvallend is dat de twee grafische bedrijven die beschikken over een vergunning op hoofdzaken wel een afname van de kosten ervaren, terwijl de twee bedrijven met een traditionele vergunning dat niet waarnemen.

Slechts één grafisch bedrijf geeft aan dat zelfregulering de mogelijkheid biedt tot een verbetering van het imago en een toename van het vertrouwen van de klant. Het bedrijf wijst daarbij op het grotere vertrouwen bij de aandeelhouders en bij de overheid. Van belang is hier dat de overheid bij aanbestedingen de eis van certificatie van het bedrijfsmilieuzorgsysteem stelt. Zelfregulering wordt door twee van de vier bedrijven op deelgebieden gezien als een middel om overheidsregulering te voorkomen. Dat heeft te maken met het feit dat het milieuzorgsysteem het vertrouwen van de overheid in het bedrijf kan vergroten. Geen van de vier bedrijven daarentegen ziet zelfregulering als een middel om extra gelden uit overheidssubsidies te verwerven. Alle vier bedrijven menen dat zelfregulering leidt tot een betere legitimiteit en naleving van de normen. De relatie tussen legitimiteit en naleving is inherent aan het systeem. Voorzover er overige baten worden genoemd, liggen deze vooral in de sfeer van de opbrengsten die het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg oplevert in termen van besparingen op verschillende kosten die het bedrijf maakt, bijvoorbeeld op energie.

3.4.2 De irritaties en gepercipieerde baten in de metaalindustrie (metalektro)

Irritaties

De bedrijven in de metalektro ervaren niet of nauwelijks irritaties over het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg als zodanig. Bij één bedrijf ervoer men wel bij het opstarten van het systeem veel regeldruk. Later, bij het instandhouden van het systeem, waren er weinig irritaties. Het leerproces van de medewerkers van het bedrijf werkte goed.

Eén ander bedrijf ervaart veel regeldruk van de Wet milieubeheer. Men ergert zich aan de tijd die de regelgeving rond oplosmiddelen kost. Dit geldt ook ten aanzien van de administratie die door de regelgeving in het algemeen wordt veroorzaakt. Irritant is in het bijzonder dat onduidelijk is of de gemeente de opgestuurde documenten leest. Irritaties bestaan ook over de opeengestapelde regelgeving die ertoe dient de emissie van oplosmiddelen te verminderen. Ergernis ervaart men over de onderzoeksverplichtingen die bijvoorbeeld in het kader van het energiebesparingsplan en het vervoersplan bestaan. Regeldruk is er ook door de gebruikersvergunning van de brandweer die voorschriften bevat die niet passen bij het bedrijf en de milieuvergunning. Het bedrijf ergert zich aan de wijze waarop ambtenaren wet- en regelgeving interpreteren. Te veel ambtenaren weten minder over de metaalsector dan de medewerkers van het bedrijf zelf en dat leidt tot discussies en meningsverschillen.

Ook het derde bedrijf vindt het irritant dat er op sommige punten teveel regels zijn. Voorbeelden zijn de richtlijnen op het gebied van opslag gevaarlijke stoffen (CPR) en van bodembescherming (NRB). Volgens de geïnterviewde ergert het bedrijf eraan dat deze richtlijnen in sommige gevallen te ver gaan. Het bedrijf kan op andere wijze eerder hetzelfde beschermingsniveau bereiken zonder te voldoen aan de specifieke eisen die uit deze richtlijnen voortvloeien. Het ergert zich ook over het feit dat de gemeente geen rekening houdt met de maatregelen die het bedrijf reeds heeft genomen op het gebied van geur- en geluidsbestrijding. Hoewel er geen problemen zijn met de omwonenden vraagt de gemeente om metingen met een nieuw systeem. Het is ergerlijk dat de gemeente hiermee zichzelf wil indekken tegen eventuele klachten. De geïnterviewde merkt op dat er een aantal voorbeelden van onderwerpen zijn die de gemeente van het bedrijf vraagt, terwijl deze al zijn vermeld in het milieujaarverslag. Irritaties zijn er kortom volgens de respondent 'over het feit dat de gemeente van richtlijnen wetten maakt die strikt moeten worden nageleefd'. Dat was indertijd ook één van de redenen voor het bedrijf om geen vergunning op hoofdzaken aan te vragen.

Bij het vierde bedrijf bestaat er irritatie over het feit dat het bedrijf veel aspecten rechtstreeks moet meten en de gegevens moet doorgeven aan de overheid, maar dat er vervolgens door de overheid niets met de gegevens wordt gedaan. Men ergert zich aan een 'starre overheid' en aan de administratieve lasten waartoe dit leidt. Het bedrijf vindt het ook irritant dat de reactie op het publieke milieujaarverslag minimaal en teleurstellend is. Een andere irritatie is dat in Nederland geen wettelijke verankering van de functie van milieuoördinator bestaat. Men ergert zich aan de onduidelijke juridische status van deze functionaris die volgens de ISO 14001 normen bepaalde taken heeft (onder andere de taak rechtstreeks aan de leiding van het bedrijf te rapporteren).

Gepercipieerde baten

De mate waarin het stelsel van bedrijfsinterne milieuzorg, opgevat als een vorm van zelfregulering, baten oplevert laat ook in de meta elektro variaties zien. Drie van de vier grafische bedrijven vinden dat het leidt tot een betere aansluiting bij de specifieke omstandigheden van de bedrijven. Alle vier bedrijven denken ook dat het stelsel leidt (of in ieder geval kan leiden) tot meer transparantie en inzicht in organisatieprocessen. Grotere transparantie kan verbeteringen ondersteunen. Drie van de vier bedrijven geven aan dat zelfregulering een stimulerend effect heeft op innovaties. Over de vraag of de zelfregulering ook leidt tot een vermindering van de administratieve lasten bestaat er verdeeldheid. Eén van de twee bedrijven die wel vinden dat er daardoor minder administratieve lasten zijn, noemt de vergunning op hoofdzaken als een belangrijke factor. Het andere bedrijf dat een traditionele vergunning heeft, wijst daarbij op de grotere keuzemogelijkheden die het heeft om zelf oplossingen te bedenken, bijvoorbeeld voor ten aanzien van de omgang met de oplosmiddelen.

Drie bedrijven in de meta elektro geven aan dat zelfregulering de mogelijkheid biedt tot verbetering van het imago. Het kan een toename van het vertrouwen van de klant bewerkstelligen. Zelfregulering wordt door slechts één bedrijf ook gezien als een middel om overheidsregulering te voorkomen. De bedrijven denken dat de overheid ook bij meer zelfregulering niet zal afzien van overheidsregulering. Zij zal dan alleen op later tijdstip overheidsregels vastleggen. Slechts één van de vier bedrijven ziet zelfregulering als een middel om extra gelden uit overheidssubsidies te verwerven. Een bedrijf wijst daarbij op de subsidies van NOVEM, dat zich naast energie ook met productinnovatie bezighoudt. Drie van de vier bedrijven menen dat zelfregulering leidt tot een betere legitimiteit en naleving van de normen. Doordat men gezamenlijk besluit het milieu te verbeteren wordt het beleid eerder aanvaard.

Overige baten zien respondenten vooral in de sfeer van de opbrengsten die het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg oplevert in termen van besparingen voor het bedrijf. Daarbij gaat het (naast energie) vooral om besparingen bij de afvalverwerking en het afvalwater (de heffingslasten). Een bedrijf noemt een besparing van 180.000 EURO per jaar, een ander bedrijf een besparing van 130.000 EURO per jaar. Een derde bedrijf noemt de geringere interne tijdsbesteding die bij de vergunning op hoofdzaken bestaat als overige baat.

3.5 Invloed van de condities op de regeldruk

In deze paragraaf worden de condities besproken die van invloed zijn op de regeldruk in de grafische industrie (grafimedia) en de metaalindustrie (meta elektro). Het betreft de regeldruk die het gevolg is van de open normen. Eerst wordt de invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de kenmerken van de bedrijven besproken. Daarna komen aan bod: de kenmerken van de sector, de brancheorganisaties en de kenmerken van de externe organisaties die betrokken zijn bij het toezicht, de handhaving en de certificering.

3.5.1 Invloed van de kenmerken van het normenstelsel en de bedrijven

Kenmerken van het normenstelsel

Zoals eerder is aangegeven bestaat het normenstelsel uit een aantal wettelijke zorgplichtbepalingen, convenanten, doelvoorschriften in vergunningen, de regels omtrent de vergunning op hoofdzaken, diverse beleidsregels, aanpalende milieuvoorschriften en kwaliteitsnormen van de branche. Kenmerken van het normenstelsel zijn de bruikbaarheid van de kwaliteitsnormen (duidelijkheid, eenduidigheid en consistentie, duidelijk nut, hoeveelheid normen), het aantal aspecten van kwaliteitszorg dat wordt gereguleerd en de aansluiting van de normen bij doelen en belangen van de organisatie.

Alle grafische bedrijven menen dat de kwaliteitsnormen op wettelijk niveau en op het niveau van de branche duidelijk zijn. Twee bedrijven zien wel inconsistenties en tegenstrijdigheden in de regelgeving, bijvoorbeeld tussen de regelgeving op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden. Deze tegenstrijdigheden worden veroorzaakt door de verschillende belangen waarmee rekening moet worden gehouden. Het nut van de normen is over het algemeen duidelijk. Bij bepaalde onderwerpen, zoals het vervoermanagement moet het nut nog duidelijk worden gemaakt. Het is niet duidelijk wat door de overheid met deze informatie wordt gedaan. Met de hoeveelheid regels kunnen de grafische bedrijven goed leven. Een bedrijf vindt dat de overheid wel de neiging heeft de hoeveelheid regels 'iets te overdrijven'. Het aantal aspecten van milieuzorg dat wordt gereguleerd is adequaat. Dat geldt ook voor de aansluiting van de kwaliteitsnormen bij de doelen en belangen van het bedrijf. Eén van de grafische bedrijven maakt als algemene kanttekening bij de kenmerken van de kwaliteitsnormen dat de wettelijke normen en de normen van de branche op de door de interviewer aangegeven punten goed scoren, maar dat er een probleem ontstaat als de gemeenten van deze normen afwijken. Dit probleem wordt volgens dit bedrijf overigens mede veroorzaakt door de wetgever zelf, omdat gemeenten op basis van de Wet milieubeheer aanscherpingen kunnen maken op de wettelijke bepalingen.

De meeste bedrijven in de metalectro (drie van de vier) vinden de milieukwaliteitsnormen niet altijd duidelijk. Een uitzondering hierop is het kleinste bedrijf, dat ook de kleinste milieubelasting heeft. De overige drie bedrijven zien ook veel inconsistenties en tegenstrijdigheden in de regelgeving en soms ook in de vergunningen. Deze bedrijven vinden ook het nut van de normen niet altijd duidelijk en de hoeveelheid regels veel te groot. Zij hebben de indruk dat het aantal overheidsregels toeneemt. Zij concluderen dat 'er op het punt van deregulering geen vooruitgang wordt geboekt'. Zij constateren dat het aantal aspecten van milieuzorg dat wordt gereguleerd over het algemeen adequaat is. Het sluit ook goed aan bij de complexiteit van de bedrijven in de sector. Het bedrijf dat op dit punt een negatief oordeel heeft, bedoelt het aantal aspecten dat voortvloeit uit de hoeveelheid normen in de verschillende vergunningen. Over de vraag naar de aansluiting van de kwaliteitsnormen bij de doelen en belangen van het bedrijf zijn de meningen sterk verdeeld. Een bedrijf maakt de inschatting dat 75% van de kwaliteitsnormen aansluit bij

doelen en belangen van het bedrijf en de overige 25% niet. De onderzochte bedrijven wijzen op de spanning tussen economische doelen en milieudoelen die bij hun bedrijfsactiviteiten bestaan. Zij merken op dat de aansluiting bij bedrijfsdoelen in de toekomst kan veranderen, want duurzaam ondernemen wordt steeds meer als een goede zaak voor het bedrijf gezien.

Kenmerken van de bedrijven

Volgens hoofdstuk 4.2.2 van het rapport zijn kenmerken van de organisatie: de kennis van de normen/regels, de beschikbaarheid van benodigde middelen, de contacten met de brancheorganisaties, de opstelling tegenover regels en de organisatiecultuur (innovatief, professionalisering van kennis, zelfevaluerend, stijl van leidinggeven).

Bij twee van de vier grafische bedrijven is veel kennis aanwezig over de regels op het terrein van de bedrijfsinterne milieuzorg. Bij de twee overige grafische bedrijven is de kennis voldoende om een gesprekspartner te zijn voor de toezichthoudende instanties. Bij alle vier grafische bedrijven zijn de benodigde middelen voor de bedrijfsinterne milieuzorg voldoende voorhanden, bij het kleinste bedrijf zelfs ruim voldoende. Drie van de vier bedrijven heeft veel contacten met de brancheorganisatie KVGGO. Naast de contacten in het kader van het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg (SIMZ) komen verschillende andere onderwerpen aan bod (zoals Arbo-zaken, personele zaken, juridische zaken, benchmarking). Bij het vierde bedrijf verlopen de contacten met de brancheorganisatie KVGGO vooral op het concernniveau en zijn de contacten op bedrijfsniveau met de brancheorganisatie verminderd na de overstap van het bedrijf van het SIMZ-systeem naar het ISO 14001-systeem. Bij alle vier bedrijven is de opstelling tegenover de regels afhankelijk van de inhoud van de regels. Men wil eerst zicht hebben op het nut van de regels. Als het bedrijf het nodig acht geeft het een ruimere invulling aan de regels.

Op het punt van de cultuur van het bedrijf omschrijven twee bedrijven zich als innovatief. De twee andere bedrijven typeren zich als gematigd innovatief of innovatief op onderdelen van het productieproces. Bij drie van de vier bedrijven is er sprake van professionalisering van de milieuzorgfunctie in de vorm van een afzonderlijke milieucoördinator. De zelfevaluatieve cultuur van de vier bedrijven wordt door de verbeterfunctie bewerkstelligd die in systeem van kwaliteitszorg is verankerd. Bij drie van de bedrijven zijn de decentralisatie van de verantwoordelijkheid en de zorg voor een grote betrokkenheid van de werkvloer kenmerkend voor de stijl van leidinggeven. De stijl van de leiding bij de naleving van kwaliteitsnormen kan als coachend en begeleidend worden getypeerd. Bij het vierde bedrijf heeft de leiding het initiatief genomen tot de invoering van een gecertificeerd systeem van milieuzorg. Zij neemt echter geen initiatief om de uitvoering aan te sturen en te begeleiden.

Volgens de geïnterviewde vier bedrijven in de metalektro beschikken zij in de regel over voldoende tot veel kennis over de normen op het terrein van de bedrijfsinterne milieuzorg. Indien bepaalde kennis niet aanwezig is kunnen zij externe adviseurs in schakelen. Bij drie

van de vier bedrijven zijn de benodigde middelen voor de bedrijfsinterne milieuzorg voldoende tot ruim voldoende voorhanden. Eén bedrijf beschikt nauwelijks over voldoende middelen. Oorzaken zijn de slechte economische situatie en de zwakke orderportefeuille. Daardoor moet dat bedrijf bezuinigen op de milieu-investeringen.

Alle vier bedrijven hebben ook veel tot redelijk veel contacten met de brancheorganisatie FME-CWM. Dit betreft onder andere de meerjarenaafspraken in het energieconvenant met de overheid. Eén bedrijf heeft ook veel contact met de aanverwante bedrijven in het kader van de bijeenkomsten van de vereniging van fabrikanten in dezelfde sector.

Bij alle vier bedrijven is de opstelling tegenover over de regels mede afhankelijk van de inhoud van de regels. In dat verband merken respondenten op dat een betere uitleg van de regelgeving door de overheid hun opstelling tegenover de regels positief zou kunnen beïnvloeden. De opstelling is vooral afhankelijk van de haalbaarheid en de betaalbaarheid van de regelgeving. Een bedrijf geeft aan dat haar opstelling deels onafhankelijk is van de regels. Dat bedrijf neemt meer maatregelen van milieuzorg dan de wet voorschrijft. Op het punt van de cultuur van het bedrijf omschrijven drie bedrijven zich als (zeer) innovatief. Het vierde bedrijf acht zich niet innovatief op het milieugebied. Op andere niveaus is dat wel het geval. Bij drie van de vier bedrijven is er ook sprake van professionalisering van de milieuzorgfunctie in de vorm van een afzonderlijke milieuoördinator. Het vierde bedrijf heeft een functionaris die zich voor een deel van zijn werktijd met milieumanagement bezighoudt. Bij de milieuzorg doet hij ook een beroep op een externe milieudeskundige. Ook in deze sector wordt de zelfevaluatieve cultuur van de vier bedrijven door de verbeterfunctie bewerkstelligd die in het systeem van kwaliteitszorg is verankerd. Ten aanzien van de stijl van leidinggeven ligt bij twee bedrijven de nadruk op de decentralisatie van verantwoordelijkheid en op het bereiken van een grote betrokkenheid op de werkvloer. Bij het derde bedrijf staat de flexibiliteit van leidinggeven centraal. Bij het vierde bedrijf is de stijl zeer hiërarchisch.

3.5.2 Invloed van de kenmerken op de regeldruk

Kenmerken van het normenstelsel

De bedrijven in de grafische sector ervaren over het algemeen niet of nauwelijks regeldruk van de wettelijke regels en de kwaliteitsnormen die de branche heeft opgesteld. Invloed op de regeldruk is er wel als de voorschriften in de milieuvergunning van de gemeente afwijken van de normen van de branche. De verruimde bevoegdheden van de gemeenten in de Wet milieubeheer zorgen ervoor dat de normen niet voor alle bedrijven uniform en eenduidig zijn. Op dit punt acht men de wettelijke normen weinig bruikbaar. Deze gevoelens van onbruikbaarheid en ruimte voor willekeurig handelen van de gemeente roepen irritaties op. Eenduidige, consistente, duidelijke normen waarvan het nut duidelijk is en die bij de doelen van het bedrijf aansluiten verminderen volgens de respondenten de immateriële regeldruk.

De kenmerken van de kwaliteitsnormen hebben veel invloed op de irritaties die de in de metaalindustrie onderzochte bedrijven ervaren. Dat geldt vooral voor de bruikbaarheid van

de milieukwaliteitsnormen. Invloed hebben vooral de duidelijkheid en de hoeveelheid normen. Als bedrijven worden geconfronteerd met een groot aantal onduidelijke normen dan treffen zij volgens de respondenten in veel gevallen tegenstrijdigheden in deze normen aan. De overheidsregels leveren veel irritatie op als het bedrijf wordt geconfronteerd met interpretaties van regelgeving door lagere overheden die afwijken van de landelijke regels. De irritaties nemen toe als de ambtenaren van de gemeente of/en de provincie zich daarbij op hun machtspositie beroepen. De invloed van het aantal aspecten en van de aansluiting van de normen bij de bedrijven op de regeldruk is vooral een afgeleide van de hoeveelheid normen. Deze verhoogt de immateriële regeldruk.

Kenmerken van de bedrijven

Van de kenmerken van de organisatie hebben de kennis van de regels en de aanwezigheid van de benodigde middelen in de grafische industrie een zwakke relatie met de immateriële regeldruk. Kennis van de regels kan meer irritaties opwekken over de extra voorschriften die de gemeente als vergunningverlener formuleert en de extra onderzoeken die daarvan het gevolg zijn. Als het bedrijf niet over deze specifieke kennis beschikt heeft het 'ook geen last ervan'. Op het punt van de middelen zijn er soms lichte irritaties over de extra administratie die diverse voorschriften met zich meebrengen en de kosten die bijkomende administratie voor het bedrijf veroorzaakt. De grootste invloed op de regeldruk gaat echter uit van de cultuur van de organisatie. Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat de cultuur die irritaties voorkomt of vermindert een proactieve, vooruitstrevende en lerende bedrijfscultuur is. De mate waarin bedrijven gebruik maken van het systeem hangt met name af van de cultuur in de bedrijven. Ongeveer 10% van de bedrijven heeft een visionaire cultuur. Men is zich bewust van zijn eigen activiteiten op het gebied van de milieuzorg, men reflecteert daarover en ziet het nut ervan in. De overige 90% van de bedrijven in de branche beschikken niet over een visionaire cultuur en zijn meer pure drukwerkbedrijven.¹²⁷ Een proactieve bedrijfscultuur zorgt ervoor dat in het bedrijf externe voorschriften worden ervaren als interne normen, dat het bedrijf op overheidsregelgeving anticipeert en zelf milieuproblemen aan de gemeente meldt voordat deze door de gemeente als toezichthouder en handhaver worden ontdekt.

Bij de bedrijven in de metaalindustrie hebben vooral de kennis van de regels in het bedrijf, de stijl van leidinggeven in het bedrijf en de aanwezigheid van de benodigde middelen invloed op de immateriële regeldruk. De kennis van de regels levert vooral irritaties op als het bedrijf wordt geconfronteerd met ambtenaren van de gemeente of de provincie die over weinig kennis van zaken beschikken. Zowel een sterk hiërarchische stijl als een flexibele stijl van leidinggeven in het bedrijf kan irritaties veroorzaken in de zin dat men de kwaliteitsnormen op de werkvloer als een grote belasting ervaart. Een gevolg is dat de aandacht voor milieuaspecten afneemt. De aandacht voor milieuaspecten neemt nog meer af als daarnaast ook de benodigde middelen in onvoldoende mate voorhanden zijn. Als daarentegen decentralisatie van verantwoordelijkheid en de zorg voor een grote betrokkenheid op de werkvloer centraal staan in de stijl van leidinggeven neemt de immateriële regeldruk af.

3.5.3 Invloed van de kenmerken van de sector, de brancheorganisatie en overige externe organisaties

Kenmerken van de sector

In hoofdstuk 4.2.3 van het rapport zijn vier kenmerken van de sector of branche genoemd, waarvan kan worden verwacht dat zij invloed kunnen uitoefenen op het effect dat een open norm op de immateriële regeldruk sorteert. Het gaat om de homogeniteit van de sector, de organisatiegraad, de vraag of er een collectief belang bestaat bij het normenstelsel en het draagvlak voor deze normen.

Op de mate van homogeniteit van de onderzochte branches is in bijlage 2 nader ingegaan. De keuze van de twee sectoren binnen het milieubeleid was gebaseerd op de mate van homogeniteit van de branche. In het milieubeleid is de grafische industrie (grafimedia) een relatief homogene sector en de metaalindustrie (metalektro) een relatief heterogene sector. Dit beeld is in het veldwerk bevestigd. Uit de interviews met de brancheorganisaties komt naar voren dat de grafische industrie een grote variëteit aan activiteiten kent, maar op het aspect van de bedrijfsprocessen veel homogener is dan de metaalindustrie. In de sector metalektro is de variëteit in de activiteiten zeer groot. Ook varieert de omvang van de bedrijven in de metalektro veel meer dan in de grafische industrie. Van de vier onderzochte bedrijven in de sector metalektro heeft het kleinste bedrijf 75 werknemers en het grootste bedrijf maar liefst 7000 werknemers. Van de vier onderzochte bedrijven in de grafimedia heeft het kleinste bedrijf 50 werknemers en het grootste bedrijf niet meer dan 600 werknemers.

Met 80% aangesloten bedrijven is de organisatiegraad in de sector metalektro hoog. In de branche grafimedia treft men een nog hogere organisatiegraad aan. Hier zijn 90 tot 95% van de bedrijven aangesloten bij de brancheorganisatie. Op basis van het empirisch onderzoek ontstaat de indruk dat het collectief belang van beide sectoren bij normen omtrent de milieuzorg groot is. Deze indruk moet echter worden gerelativeerd. Uit de interviews blijkt ook dat andere belangen, zoals economische belangen, een zeer grote rol kunnen spelen en beperkingen kunnen uitoefenen op het belang bij de milieuzorg. Op basis van de interviews ontstaat een zeer diffuus beeld over het draagvlak van de kwaliteitsnormen. De indruk is dat een weliswaar beperkt draagvlak voor de normen op het gebied van de milieuzorg bestaat. De grootte van het draagvlak kan niet worden gespecificeerd. Het is afhankelijk onder andere van de ervaringen met het normenstelsel en het belang dat de branche aan de milieuzorg hecht. Bij de kenmerken van de sector moet nog worden opgemerkt dat de grafische industrie een eigen systeem van bedrijfsinterne milieuzorg heeft ontwikkeld (SIMZ) dat is toegesneden op de behoeften van de eigen branche en een praktisch karakter heeft, terwijl de bedrijven in de metalektro hebben gekozen voor het zorgsysteem ISO 14001 dat meer administratieve lasten oplevert.

Kenmerken van de brancheorganisaties

In hoofdstuk 4.2.4 worden drie kenmerken van brancheorganisaties genoemd. Dit zijn de inbedding in de structuur van het beleidsveld, de 'uitvoeringsstijl' van brancheorganisaties en de aard van de kostenverdeling. Over de inbedding van de brancheorganisatie in de structuur van het beleidsveld kan worden vermeld dat de brancheorganisatie KVOG binnen de grafische industrie actieve ondersteuning geeft aan de bedrijven die het SIMZ-systeem toepassen in de vorm van advisering door twee verzelfstandigde onderdelen van de KVOG. Een dergelijke actieve ondersteuning wordt niet meer verleend door de FME/CWM in de metaalektro. De bedrijven in die sector zijn aangewezen op externe adviseurs. De brancheorganisaties zijn ook betrokken geweest bij de ontwikkeling van het hele normenstelsel op het gebied van de kwaliteitszorg. Over de uitvoeringsstijl van de brancheorganisaties en de aard van de kostenverdeling kunnen op basis van het empirisch onderzoek geen uitspraken worden gemaakt.

Kenmerken van gemeentelijke overheid en de certificatie-organisaties

De externe organisaties die als toezichthouder en handhaver betrokken zijn bij de milieuzorg zijn de gemeentelijke overheid en de certificeerder. Daarbij is ook van belang dat de gemeente de vergunning verleent en dat de certificatie-organisatie tevens is belast met de externe audit. In verband met de invloed van externe organisaties is in het conceptuele model uitgegaan van de kenmerken van de stijl van normstelling en invoering en van de stijl van toezicht, handhaving en certificering (vooral preventief of repressief, stringent of soepel). Concreet gaat het om de vraag of een bepaalde opstelling van de gemeentelijke overheid tot meer of minder regeldruk leidt. Tevens wordt aandacht besteed aan de stijl van certificatie-instituten bij de toetsing van de kwaliteitszorg.

Drie van de vier bedrijven in de grafische industrie merken op dat de stijl van normstelling en invoering van de gemeente zich kenmerkt door een open communicatie van de norm en een goed overleg over de norm en de handhaving daarvan. De communicatiestijl van de certificeerder is sterk afhankelijk van de persoon die door de organisatie wordt gestuurd. De stijl van de ene certificeerder is meer 'bottom up', de stijl van de andere certificeerder is meer 'top down'. De stijl van toezicht en handhaving wordt over het algemeen als preventief getypeerd. Ten aanzien van het continuüm stringent of soepel zijn de meningen verdeeld. De twee grafische bedrijven met een vergunning op hoofdzaken noemen het toezicht van de gemeenten soepel. De twee overige bedrijven spreken over stringent toezicht van de gemeente. Het toezicht door de brancheorganisatie is naar de mening van één bedrijf te soepel. De hoge beoordelingscijfers stimuleren te weinig om verdere milieuverbeteringen in het bedrijf aan te brengen.

De in de metaalindustrie onderzochte bedrijven zijn bij de stijl van normstelling en invoering over het algemeen veel positiever over de communicatie met de certificeerder dan over de communicatie met de gemeentelijke overheid. De stijl van de gemeente ervaart men als veel directiever, terwijl men de stijl van de certificeerder als opener kwalificeert.

Men vindt positief dat de certificeerder meer rekening houdt met de specifieke omstandigheden van het bedrijf. Evenals in de grafische industrie wordt de stijl van toezicht en handhaving van zowel de gemeente als de certificeerder in de sector metaalktro over het algemeen als preventief gekenmerkt. Ten aanzien van het continuüm stringent of soepel zijn ook hier de meningen verdeeld. De handhaving door de gemeente wordt over het algemeen wel als stringenter ervaren dan het toezicht van de certificeerder, omdat de certificeerder meer aandacht heeft voor het proces van milieuzorg binnen het bedrijf.

3.5.4 Invloed van de externe omstandigheden

Kenmerken van de sector

De heterogeniteit in de omvang en aard van de activiteiten heeft duidelijk invloed op de hoeveelheid regeldruk die binnen de beide branches wordt ervaren. De irritaties van de in de (heterogene) branche metaalktro onderzochte bedrijven zijn groot. Binnen de metaalktro ervaart drie van de vier bedrijven een grote regeldruk, binnen de grafimedia is dat één van de vier bedrijven. De hogere organisatiegraad van beide branches is mogelijk een factor die de regeldruk vermindert. Verwacht kan worden dat het feit dat de grafische industrie een eigen systeem van milieuzorg heeft ontwikkeld dat toegesneden is op de behoeften van de bedrijven, van invloed is op de immateriële regeldruk. Het is aannemelijk dat het collectieve belang en het draagvlak die wel aanwezig zijn in de twee branches een positieve indruk hebben op de immateriële regeldruk.

Kenmerken van de brancheorganisaties

Op basis van het empirisch onderzoek kan de invloed van de kenmerken van de brancheorganisaties niet worden vastgesteld. Onduidelijk is daarbij welke invloed uitgaat van de veranderingen in de dienstverlening van de brancheorganisaties en van hun participatie in het milieubeleid van de overheid.

Kenmerken van de gemeentelijke overheid en de certificeerder

Ook van de kenmerken van de overige externe organisaties ervaren de meeste bedrijven in de grafische industrie niet of nauwelijks regeldruk. Dit geldt voor de drie bedrijven die aangeven dat de stijl van normstelling en invoering van de gemeente zich kenmerkt door een open communicatie van de norm en een goed overleg over de norm en de handhaving daarvan. In combinatie met een proactieve opstelling van de bedrijven voorkomt een dergelijke open stijl van de gemeente blijkbaar dat de bedrijven een extra belasting en ergernis ervaren. Irritaties ontstaan als diverse overheden bij de verlening van vergunningen niet met elkaar samenwerken en de vergunningen niet op elkaar afstemmen. Als dat niet het geval is wordt het toezicht en de handhaving van de niet afgestemde vergunningen als te stringent ervaren.

In de metaalindustrie hebben de kenmerken van de externe organisaties ook invloed op de regeldruk die de bedrijven ervaren. Een goede en tijdige communicatie van de overheidsregelgeving lijkt minder regeldruk te veroorzaken. Regeldruk wordt echter

minder ervaren als de bedrijfsleiding de regels op een begrijpelijke wijze communiceert naar de medewerkers die hen daadwerkelijk moeten uitvoeren. Een stringente en directieve stijl van handhaving van de overheidsorganisaties levert veel irritaties op. De indruk is dat de ergernis minder is als de overheid en het bedrijf samen een oplossing zoeken voor een probleem op het gebied van de naleving van de kwaliteitsnormen. Van invloed is het gebrek aan besluitvaardigheid van de overheid dat bedrijven ervaren. Bij het ontstaan van dergelijke irritaties is ook van belang dat bedrijven over gevoelens van willekeur en machteloosheid berichten. Zij weten dat zij zelf niet snel een rechterlijke procedure aanhangig zullen maken om de tijdigheid van beslissingen en de besluitvaardigheid van de overheden af te dwingen. Van grote invloed is de ervaring dat de praktijk van de vergunningverlening niet is meegegroeid met het veranderende overheidsbeleid. Bedrijven die veel tijd en energie spenderen aan de opzet van een ISO-systeem en een bedrijfsmilieuplan (BMP) ervaren veel frustraties als zij merken dat ook aan andere bedrijven die deze energie niet opbrengen een (traditionele) vergunning wordt verleend. Frustrerend is voor hen dat zij zien dat de vergunningsverleners uit gevoelens van koudwatervrees en onkunde niet meer moeite nemen om de andere bedrijven tot meer normontwikkeling en betere uitvoering aan te zetten. Zij zijn teleurgesteld als de overheden niet bereid zijn te anticiperen op veranderingen in het milieubeleid van de overheid. Volgens respondenten is de branche zelf vaak eerder op de hoogte van de veranderingen in de regelgeving dan de gemeenten.

3.5.5 Verkenning van de invloed van condities op de materiële regeldruk

In hoofdstuk 4.3 zijn enkele condities genoemd die mogelijk een effect hebben op de materiële regeldruk. Over het normenstelsel is opgemerkt dat de kenmerken ervan bepalen in welke mate er een beroep wordt gedaan op de middelen die de normadressant ter beschikking staan. In situaties waarin normen en regels minder duidelijk, eenduidig en consistent zijn, moeten normadressanten meer investeren in het verzamelen van kennis over de doelstellingen van de normsteller en het omzetten van deze kennis in concrete doelen en activiteiten. Dit verhoogt de nalevingskosten. Een zelfde effect ontstaat als het normenstelsel een groter aantal aspecten regelt en meer normen bevat.

In beide sectoren ervaren de meeste geïnterviewden het wettelijke normenstelsel met betrekking tot de milieuzorg in bedrijven als duidelijke wet- en regelgeving. De eenduidigheid en consistentie zijn een twistpunt. Volgens de meeste respondenten is het nut van het wettelijke normenstelsel duidelijk. Ten aanzien van de hoeveelheid regels en het aantal aspecten dat wordt geregeld constateren de meeste geïnterviewden dat er eerder een toename is dan een afname van overheidsnormen. Over de aansluiting van de normen bij doelen en belangen van de organisatie is men verdeeld. De respondenten wijzen erop dat bedrijven veel andere, vooral economische belangen hebben. Een deel van kwaliteitsnormen sluiten bij deze belangen aan. Bij een ander deel is dat niet het geval. Het algemene beeld dat het empirisch onderzoek oplevert duidt aan dat de nalevingskosten toenemen bij een weinig bruikbaar wettelijk normenstelsel. De vraag is echter of deze

eventuele toename van de nalevingskosten door de zelfreguleringsnormen afgeremd of versterkt wordt. De grote complexiteit van de zelfreguleringsarrangementen in de sectoren (onder andere de diverse systemen van kwaliteitszorg) en de beperkte omvang van het empirisch onderzoek laten hierover geen uitspraken toe.

Het conceptuele model noemt drie andere factoren die mogelijk het effect van open normen op de nalevingskosten beïnvloeden. Het betreft de kostenverdeling, de mate waarin de naleving individuele baten genereert en de stringentie van de handhaving.

De verdeling van de kosten over de partijen die betrokken zijn bij het proces van zelfregulering bepalen welk aandeel van de kosten door de normadressant worden gedragen en welke kosten andere partijen maken om de naleving van de open norm te bevorderen of mogelijk te maken. Uit de ontwikkeling van de dienstverlening van de brancheorganisaties blijkt dat de bedrijven in de huidige situatie meer kosten moeten dragen dan vroeger. De dienstverlening in de grafische industrie is nu verzelfstandigd en wordt rechtstreeks doorberekend aan de bedrijven, terwijl de bedrijven in de metaalindustrie zijn aangewezen op externe adviseurs.

De baten die door de naleving worden gegenereerd, vormen een compensatie voor de nalevingskosten. Deze compensatie ontstaat doordat de organisatie activiteiten verricht die zonder de open norm niet of in mindere mate zouden zijn ondernomen, terwijl de activiteiten de organisatie tot voordeel strekken. De individuele baten brengen de meerkosten omlaag als van de activiteiten een preventieve werking uitgaat waardoor zogenaamde herstelkosten worden voorkomen. Herstelkosten behoren tot de reguliere bedrijfsvoering en hebben bijvoorbeeld betrekking op het herstellen van fouten of complicaties, het vergoeden van financiële claims naar aanleiding hiervan en op kosten die gepaard gaan met het afhandelen van bijvoorbeeld klachten of geschillen.

Het ontbreekt in de onderzochte sectoren aan gegevens over de omvang van herstelkosten. Daarom kan alleen op basis van de gepercipieerde baten worden beredeneerd welke van deze baten mogelijk de nalevingskosten kunnen compenseren. Zoals we in paragraaf 5.4. aangeven achten de meeste geïnterviewden het een voordeel van zelfregulering dat de kwaliteitsnormen beter aansluiten aan de omstandigheden van de bedrijven. Hiervan kan een kostenverlagend effect uitgaan. Andere aspecten van zelfregulering die volgens de meeste bedrijven individuele baten genereren zijn het inzicht in organisatieprocessen, het stimuleren van innovaties en de toename van de legitimiteit van de bedrijfsactiviteiten van de normadressaat. Verdeeld zijn de respondenten over de relatie tussen zelfregulering en administratieve lasten. Opvallend is dat de uitspraken hierover afhankelijk zijn van de aard van de milieuvergunning waarover het bedrijf beschikt. Bedrijven die ervaring hebben met een vergunning op hoofdzaken (waarbij meer ruimte bestaat voor zelfregulering) zijn positief over de vermindering van administratieve lasten. Bij bedrijven met een traditionele vergunning is dat niet het geval. Over het verbeteren van het imago en het voorkomen van overheidsregulering als gevolgen van zelfregulering zijn de geïnterviewden verdeeld. Gelet op de continue toename van overheidsregulering ten aanzien van de milieuzorg verwacht men niet dat de overheid minder regelt als de bedrijven zich meer inspanssen voor zelfregulering. De meeste respondenten beschouwen zelfregulering niet als een middel om

meer overheidssubsidie te verwerven. Interessant zijn ook de overige baten die in beide sectoren worden genoemd. Zij betreffen besparingen op verschillende kostenposten van het bedrijf, zoals de energiekosten.

Uit de waargenomen baten kan alléén worden afgeleid dat de geïnterviewden deels positief en deel negatief op de batenposten reageren. Omdat de omvang van deze baten niet kan worden gekwantificeerd laat deze constatering echter geen verdergaande conclusie toe over de compensatie van de nalevingskosten.

Ten aanzien van de stringentie van de handhaving is verondersteld dat er een verband bestaat met de omvang van de kosten die organisaties moeten maken om de naleving te verbeteren. Over de handhaving van de betrokken overheden zijn de sectoren verdeeld. In de grafische industrie wordt de handhaving eerder als soepel ervaren en in de metaalektro eerder als stringent. Ook hier lijkt de aard van de vergunning van belang te zijn. Bedrijven met een traditionele vergunning ervaren de handhaving eerder als soepel. Bedrijven met een traditionele vergunning berichten over een stringente handhaving. De handhaving van de certificatie-organisaties wordt in beide sectoren als soepel ervaren. De verdeeldheid over de stringentie van de handhaving laat geen uitspraak toe over de invloed ervan op de materiële regeldruk.

De interviews wijzen ook op een conditie die niet is opgenomen in set van kenmerken. Dit is de diversiteit van de milieuactiviteiten van de bedrijven. De activiteiten in de sector metaalektro lijken meer kosten met zich mee te brengen dan in de grafische industrie omdat zij veelzijdiger zijn.

3.6 Overige effecten van het normenstelsel

In hoofdstuk 5 van het rapport zijn drie overige effecten onderscheiden die aan de open norm, het wettelijk normencomplex waarin deze is ingebed en de daaraan gerelateerde zelfreguleringsnormen verbonden kunnen zijn. Dit zijn de mate waarin meningsverschillen of formele geschillen over de invulling van de normen kunnen ontstaan, de subjectieve waardering van de open norm en de mate waarin de inhoudelijke doelstelling van de open norm wordt bereikt.

Op het punt van het ontstaan van meningsverschillen en formele geschillen zien de meeste van de in de grafische industrie onderzochte bedrijven geen grote neveneffecten. Voorzover er meningsverschillen bestaan komen deze voort uit de aanvullende eisen die de gemeente aan het bedrijf stelt. Het normenstelsel leidt ook niet tot minder geschillen in de zin van minder beroepsprocedures. In deze procedures wordt als een positief effect ervaren wel dat het bedrijf aan de hand van het interne milieuzorgsysteem kan aantonen dat het bepaalde stoffen niet gebruikt. In de metaalindustrie is er grote verdeeldheid over de vraag of zelfregulering tot meer of minder meningsverschillen leidt. Eén bedrijf denkt dat meningsverschillen afnemen omdat zelfregulering naar haar mening sneller leidt tot consensus, een minder stringente handhaving tot gevolg heeft en tot op zekere hoogte overheidsregulering kan voorkomen. Een ander bedrijf gaat uit van een toename van

meningsverschillen, omdat men de ervaring heeft dat zelfregulering minder duidelijke eisen bevat. Dat leidt tot meer discussie en discussie biedt de kans voor meningsverschillen. Het derde bedrijf heeft een andere argumentatie. Het verwacht niet dat zelfregulering tot minder geschillen zal leiden, omdat de geschillen vooral door beroepsprocedures van omwonenden worden veroorzaakt. En deze zullen ook bij meer zelfregulering blijven bestaan. Een ander bedrijf is het echter niet daarmee eens.

Het normenstelsel wordt door de meeste bedrijven positief beoordeeld. De waardering is in de loop van de tijd duidelijk gestegen. De milieunormen worden door veel medewerkers nu meer ervaren als 'eigen' normen. Van belang is daarbij vooral dat de klanten een gecertificeerd zorgsysteem vragen. Daardoor beseft men dat normering en naleving een commerciële waarde heeft. Van belang is ook dat het milieuconvenant doelvoorschriften bevat die een praktische invulling door het bedrijf mogelijk maken. Respondenten uit bedrijven zijn echter kritisch over de stand van het huidige normenstelsel. Zij merken op dat de milieuconvenanten aan vernieuwing toe zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de aanvullende eisen die gemeenten aan bedrijven kunnen stellen. Het oordeel van het KGVO over het milieuconvenant is positief. Het milieuconvenant wordt om de drie jaar geëvalueerd door een speciale milieucommissie. In de metaalindustrie is de waardering van de bedrijfsinterne milieuzorg in de loop van de tijd duidelijk gestegen. Als positief wordt ervaren dat de verbeterfunctie centraal staat in de huidige zelfreguleringsnormen. Het milieuzorgsysteem wordt ook steeds meer geïnternaliseerd binnen het bedrijf. De grotere waardering van het systeem wordt ook hier veroorzaakt door een toenemende betekenis van een milieucertificatie in het kader van aanbestedingen. Een gecertificeerd systeem van milieuzorg biedt hier meer kansen.

Uit de interviews blijkt dat de beoordeling van het normenstelsel door het feedback en faciliterende maatregelen van de overheid wordt beïnvloed. De meeste bedrijven geven aan dat de overheid de bedrijfsinterne milieuzorg meer zou moeten waarderen en stimuleren. De sector heeft slechte ervaringen opgedaan met de vergunning op hoofdzaken. De overheid zou deze vorm van regulering meer moeten stimuleren. Een wettelijke basis ontbreekt nog steeds en de Raad van State heeft zich negatief daarover uitgesproken. Het is mogelijk dat de waardering voor het normenstelsel daardoor een negatieve inslag krijgt. Over de vraag of het normenstelsel bedrijfsinterne milieuzorg ook leidt tot een betere milieukwaliteit zijn de bedrijven in beide branches over het algemeen zeer positief. In de metaalindustrie verwijzen bedrijven naar het continue verbeterproces binnen het zorgsysteem dat volgens hen ook daadwerkelijk tot een betere milieuzorg leidt.

In de interviews is nog een ander effect van de kwaliteitsnormen genoemd. Dit is de toename van de bewustwording van milieukwaliteit bij degenen die de kwaliteitsnormen toepassen. Volgens geïnterviewden is deze een gevolg van het feit dat in veel bedrijven bij de implementatie van het normenstelsel meer verantwoordelijkheid aan de werkvloer wordt toegekend.

3.7 Vergelijking tussen de grafische industrie (grafimedia) en de metaalindustrie (metalektro)

Een belangrijk verschil tussen de grafische industrie en de metaalektro is dat de grafische industrie een eigen systeem van bedrijfsinterne milieuzorg heeft ontwikkeld (SIMZ) dat is toegesneden op de behoeften van de eigen branche en dat een praktisch karakter heeft, terwijl de bedrijven in de metaalektro hebben gekozen voor het zorgsysteem ISO 14001 dat meer administratie oplevert. Een verschil is ook dat de brancheorganisatie in de metaalsector (FME-CWM) geen actieve ondersteuning meer verleent aan de bedrijven, terwijl de advisering in de grafische industrie voor de bedrijven die gebruik maken van het eigen milieuzorgsysteem SIMZ wordt uitgevoerd door twee verzelfstandigde onderdelen van de brancheorganisatie KVOG. Een ontwikkeling die zich in de beide branches lijkt af te tekenen is dat bedrijven overgaan op een milieuvergunning op hoofdzaken. Deze ontwikkeling lijkt in de metaalektro met meer problemen gepaard te gaan dan in de grafische industrie. Over het algemeen zijn de milieuactiviteiten in de metaalektro veelzijdiger en brengt het hogere kosten met zich mee dan in de grafische industrie. De oorzaak hiervan ligt waarschijnlijk mede aan de grotere omvang van de bedrijven. Dit blijkt ook uit een vergelijking tussen een grafisch bedrijf met 180 medewerkers en een metaalbedrijf met 420 medewerkers. De totale jaarlijkse kosten voor de milieuzorg bij het grafische bedrijf bedragen 20.000 EURO. Dit is een bedrag van 111 EURO per werknemer. Bij het metaalbedrijf bedragen de kosten 50.0000 EURO. Dit komt neer op 119 EURO per werknemer. Het gemiddelde ligt dus op 115 EURO.

Bij de bedrijven in beide branches bestaan weinig tot geen irritaties over het systeem van bedrijfsinterne milieuzorg als zodanig. Voorzover er irritaties bestonden lagen deze vooral in de fase van de invoering van het milieuzorgsysteem. Irritaties betreffen vooral over het optreden van de gemeente in haar rol als verlener en handhaver van de milieuvergunning. Die irritaties zijn over het algemeen duidelijk minder bij bedrijven die beschikken over een milieuvergunning op hoofdzaken. Verder is er ook een duidelijk verschil tussen de grafische bedrijven en de metaalbedrijven: bij de metaalbedrijven zijn de irritaties veel groter dan bij de grafische bedrijven. De irritaties hebben voor een groot deel betrekking op de regeldruk die de bedrijven ervaren over de aanvullende eisen die de gemeenten stellen. Volgens een respondent formuleert de gemeente te veel eisen die geen zichtbare voordelen opleveren. Zij houdt daarbij onvoldoende rekening met de milieuactiviteiten die bedrijven reeds op basis van het zorgsysteem verrichten. Veel eisen leveren veel administratieve lasten op. Als zeer frustrerend wordt ervaren dat de gemeente vervolgens met de door de bedrijven verstrekte informatie 'niets doet.' Bij de baten bestaan geen significante verschillen tussen de baten die de grafische bedrijven en de metaalbedrijven ervaren. De meerderheid van zowel de grafische bedrijven als de metaalbedrijven zien drie baten van zelfregulering. Deze zijn: een betere aansluiting bij de doelen en belangen van het bedrijf, meer transparantie en een grotere legitimiteit. De meerderheid van de metaalbedrijven ervaart daarnaast ook als baten dat innovaties worden bevorderd en meer mogelijkheden voor

verbetering van het imago. Op het laatste punt is ook het grootste verschil met de grafische industrie: slechts één bedrijf ziet deze baat. Opmerkelijk is dat twee grafische bedrijven en twee metaalbedrijven een vermindering van administratieve lasten zien. Dit betreft bedrijven die ervaring hebben met een vergunning op hoofdzaken.

Bij de kenmerken van het normenstelsel valt vooral op dat de sector metaalindustrie zich over de bruikbaarheid van de normen veel negatiever uitspreekt dan de grafische industrie. Bij de metaalbedrijven is een meerderheid op alle vier aspecten (duidelijkheid, eenduidigheid consistentie, nut en hoeveelheid) negatief, terwijl de grafische bedrijven (met uitzondering van de eenduidigheid en consistentie) in meerderheid positief zijn. Ook met de hoeveelheid normen zijn de grafische bedrijven tevreden, terwijl de metaalbedrijven hierover verdeeld zijn. Bij de kenmerken van de eigen organisatie zijn geen grote verschillen te constateren tussen de twee branches. Deze constatering geldt ook ten aanzien van de meeste kenmerken van de sector en de brancheorganisatie. Reeds is aangegeven dat er grote verschillen bestaan bij de homogeniteit of heterogeniteit van de sector. Bij de kenmerken van de externe organisaties zijn de grafische bedrijven en de metaalbedrijven in meerderheid tevreden over de certificeerder. Alléén de grafische bedrijven zijn in meerderheid tevreden over de communicatie met de gemeente. Een verschil is ook dat alle metaalbedrijven het gemeentelijke toezicht als stringent ervaren. Bij de grafische bedrijven heeft maar de helft van de bedrijven deze indruk.

Bij de invloed van de diverse kenmerken op de immateriële regeldruk lijken significante verschillen te bestaan bij de kenmerken van het normenstelsel. Bij de grafische industrie levert vooral het gebrek aan eenduidigheid bij de gemeentelijke normen regeldruk op. Bij de metaalindustrie oefenen ook de andere aspecten van de bruikbaarheid van de normen invloed uit. De grote hoeveelheid normen is ook in belangrijke mate verantwoordelijk voor de regeldruk die aldaar wordt ervaren over het aantal aspecten en de aansluiting van de normen bij het doelen en belangen van het bedrijf. Geen spectaculaire verschillen zijn te zien bij de kenmerken van de eigen organisatie. Bij de grafische bedrijven en de metaalbedrijven zijn drie kenmerken van invloed. De stijl van de leiding van het bedrijf heeft in beide branches een grote invloed op de immateriële regeldruk. De kennis en de beschikbaarheid van benodigde middelen hebben een zwakke invloed in de grafische industrie en een sterke invloed in de metaalindustrie. De heterogeniteit van de sector blijkt de toename van de immateriële regeldruk te bevorderen. In beide sectoren beïnvloedt de open communicatie de immateriële regeldruk in positieve zin. Stringent toezicht lijkt in beide branches een negatieve invloed uit te oefenen.

Bij de verkenning van de invloed van condities op de materiële regeldruk zijn geen grote verschillen tussen de sectoren geconstateerd. Op basis van het empirisch onderzoek is het niet mogelijk de invloed van condities te kwantificeren. Opvallend is dat in de interviews wordt gewezen op een conditie die niet in het conceptueel model is opgenomen. Dit is de diversiteit van de activiteiten van bedrijven op het gebied van milieuzorg. Volgens respondenten heeft de diversiteit een kostenverhogende werking.

Ten aanzien van de overige effecten kan worden geconstateerd dat de beide branches er

niet van uitgaan dat het huidige normenstelsel tot een afname van formele geschillen leidt. Men wijt dit vooral aan de bereidheid van de omwonenden om (rechterlijke) procedures aanhangig te maken. Over het ontstaan van meningsverschillen bestaan verschillende opvattingen in de sectoren. In de grafische industrie ervaart men weinig meningsverschillen die door de kwaliteitsnormen ontstaan. In de metaalindustrie zijn de meningen daarover sterk verdeeld. Geïnterviewden gaan ervan uit dat de kwaliteitsnormen tot meer consensus leiden en ook tot meer discussies. Beide branches zijn positief over de verbetering van de milieukwaliteit die het normenstelsel oplevert. In beide sectoren is de waardering voor de milieuzorg in de loop van de tijd gestegen. De meeste bedrijven in beide sectoren signaleren dat de doelstelling van het normenstelsel, de verbetering van de milieukwaliteit, wordt gehaald. Duidelijk is dat dit niet nader kan worden gekwantificeerd. Als indicatie geven respondenten het continue verbeterproces binnen het milieuzorgsysteem. Daarvan kan worden verwacht dat het een bijdrage levert aan de verbetering van de milieukwaliteit.

Voor de verschillen tussen de grafische industrie en de metaalindustrie kunnen drie verklaringen worden gegeven. In de eerste plaats levert de organisatiegraad een verklaring op. In de grafische industrie waarin het aantal leden dat aangesloten is bij de brancheorganisatie hoger is dan bij de metaalektro was het daardoor eenvoudiger om een eigen systeem voor de branche te ontwikkelen en een milieuconvenant voor de gehele branche met de overheid af te sluiten. In de tweede plaats kan worden gewezen op de grotere heterogeniteit van de metaalindustrie (metaalektro) en de grotere complexiteit van de bedrijfsprocessen in deze branche die er voor zorgt dat haar bedrijven met meer regels worden geconfronteerd dan de bedrijven in de grafische industrie. In de derde plaats biedt de grotere omvang van de bedrijven in de metaalektro een verklaring. Daardoor neemt de veelzijdigheid van de milieuactiviteiten toe.

Bijlage 5 - Geraadpleegde experts

- dr. T.J.N.M. de Bruijn (senior-onderzoeker CSTM/UT, specifieke expertise op het gebied van de milieuzorg),
- mevr. dr. J. van Erp (WODC/EUR),
- mr. dr. M.A. Heldeweg (UHD staats- en bestuursrecht, waaronder het omgevingsrecht, UT),
- drs. A. Jonkman (HBO-Raad),
- mevr. dr. M. Jeliaskova (senior-onderzoeker CHEPS/UT, specifieke expertise op het gebied van de kwaliteit hoger onderwijs),
- dr. P.J. Klok (UD Beleidswetenschappen, UT),
- mevr. drs. J.D.W.E Mulder (SEO, Stichting Economisch Onderzoek, Amsterdam),
- mevr. mr. M.M.A. Reith (Inspectie voor de Gezondheidszorg),
- mevr. M. van Rijen (LVG, thuiszorg),
- mr. dr. Th. A.L.M. Storimans (Inspectie van het Onderwijs),
- dr. F.J.M. Wamelink (VSNU/QANU),
- dr. D.F. Westerheijden (senior-onderzoeker CHEPS/UT, nationaal en internationaal expert op het gebied van de kwaliteit hoger onderwijs).

Bijlage 6 - Afkortingenlijst

Aforting	Betekenis
AIR	Algemene Instellingsraad
Amvb	Algemene maatregel van Bestuur
ARBO-wet	Arbidsomstandigheden wet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
bama	bachelor-master
BIG	Beroepen in individuele gezondheidszorg
BMP	Bedrijfsmilieuplan
BTW	Bruto Toegevoegde Waarde
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CCvD	Centraal College van deskundigen
CPR	Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke Stoffen
CvB	College van Bestuur
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
EIM	Stichting Economisch Instituut voor de Middenstand
EMAS	Eco-Management en Audit Scheme
FME-CWM	Federatie voor de Electrotechnische Industrie- Contactgroep van Werkgevers in de Metaalnijverheid
fte	Full-time eenheid
Grafimedia	Grafische industrie
Grw	Grondwet
HAN	Hogeschool Arnhem/Nijmegen
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HBO-Raad	Brancheorganisatie voor het Hoger Beroepsonderwijs
HKZ	Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector
HOAK	Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
INK	Integrale Kwaliteitszorg
ISO	International Organization for Standardization
KAM	Kwaliteit, arbo en milieu
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst
KVGO	Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen
KWZ	Kwaliteitswet zorginstellingen
LVG	Landelijke Vereniging voor Georganiseerden eerste lijn
LVT	Landelijke Vereniging voor Thuiszorg
Metalektro	Metaalindustrie
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NCCIC	Netherlands Certification Council for International Courses

NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NMP+	Nationaal Milieubeleidsplan Plus
NOVEM	Nederlandse Organisatie Voor Energie en Milieu
NQA	Netherlands Quality Agency
NRB	Nederlandse Richtlijnen Bodembeschermingsmaatregelen
Nuffic	Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
P&O	Personeel & Organisatie
PABO	Pedagogische Academie voor het Basisonderwijs
QA	Quality Assurance
QANU	Quality Assurance Netherlands Universities
ROS	Regionale Ondersteuningsstructuren voor de eerste lijn
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
RvA	Raad voor de Accreditatie
SCCM	Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen
SCGM	Stichting Certificatie Grafimedia Branche
SIMZ	Stichting Interne Milieuzorg
STOOM	Stichting Onderzoek en Ontwikkeling Maatschappelijke Gezondheidszorg
TNO	de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UT	Universiteit Twente
UU	Universiteit Utrecht
UvA	Universiteit van Amsterdam
VBI	Visiterende en Beoordelende Instantie
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VSNU	Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
Z'org	organisatie van zorgondernemers
ZVW	Zorgverzekeringswet

Bijlage 7: Lijst met uitgaven

Deze publicatie maakt deel uit van de reeks Bruikbare rechtsorde. Tot nu toe zijn uitgekomen:

1. Bruikbare Rechtsorde, 2004
2. A practical legal system, 2004
3. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen
4. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage A: Uitwerking casus
5. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage B: Overzichten
6. Ruimte voor zorgplichten, 2004
7. Eindrapport doorlichting ministeriële regelingen, 2004
Een interdepartementale analyse van de kwaliteit van ministeriële regelingen
8. Alle regels tellen, 2004
De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland
9. Naar een Bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs, 2005
10. Wet MOT/WID, 2005
11. De bakens verzet, 2005
Een eigentijdse koers voor de handhaving van de Schepenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen
12. Naar een effectieve borging van dierenwelzijn, 2005
Rapportage vanuit het project welzijn gezelschapsdieren
13. Een hele klui, 2005
De bruikbare ordening van de vleesregelgeving

14. Zorgplichten in milieuwetgeving, 2005
15. Voortgangsnotitie juni 2005 Bruikbare rechtsorde
16. Regelgeving gevaarlijke stoffen
Rapportage
17. Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs
Een rapport van de projectgroep zorgplichten primair onderwijs
18. Open normen en regeldruk
Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg