



# Merkbaar minder regeldruk P r a k t i j k o n d e r z o e k

*In opdracht van Actal*

*Eindrapportage*

USBO Advies  
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap  
Universiteit Utrecht

10 oktober 2012



## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting .....	3
1. Inleiding .....	5
2 Doel en vraagstelling.....	6
2.1 Doel en hoofdvraag .....	6
2.2 Deelvragen.....	6
3 Aanpak .....	8
4 Casus I: Wabo (kader).....	10
4.1 Algemeen: regeldruk en de Wabo .....	10
4.2 Bestaande initiatieven en beleidsvoornemens .....	14
5 Casus I: Wabo (resultaten) .....	16
5.1 Ervaringen: knelpunten.....	16
5.2 Ervaringen: merkbare verbeteringen .....	23
5.3 Verwachtingen.....	24
5.4 Ideeën.....	26
5.5 Kortom.....	27
6 Casus II: Langdurige Zorg (kader).....	29
6.1 Context casus .....	29
6.2 Bestaande initiatieven en beleidsvoornemens .....	30
7 Casus II: Langdurige Zorg (resultaten) .....	34
7.1 Ervaringen: knelpunten.....	34
7.2 Ervaringen: merkbare verbeteringen .....	39
7.3 Verwachtingen.....	40
7.4 Ideeën.....	41
7.5 Kortom.....	44
8 Conclusies en aanbevelingen.....	45
8.1 Bevindingen.....	45
8.2 Vergelijking casus .....	46
8.3 Regeldruk merkbaar verminderen: vertrouwen .....	48
8.4 Analyse en aanbevelingen .....	49
Referenties .....	54
Bijlage 1: Respondenten oriënterende gesprekken .....	55
Bijlage 2: Topiclijst focusgroepen .....	56
Bijlage 3: Deelnemers focusgroepen .....	59
Bijlage 4: Gesprekken ter validatie .....	62



## Managementsamenvatting

### Inleiding: doel- en vraagstelling (hoofdstuk 1-2)

De minister van BZK heeft Actal gevraagd het kabinet te adviseren over het *merkbaar* en *herkenbaar* verminderen van regeldruk. Onderdeel van het advies vormt een kwalitatief praktijkonderzoek. USBO Advies (Universiteit Utrecht) heeft dit onderzoek in opdracht van Actal uitgevoerd. Het doel is om vanuit de praktijk *nieuwe manieren voor het merkbaar en herkenbaar verminderen van regeldruk* te achterhalen. Daarbij is ingegaan op bestaande ervaringen, verwachtingen en ideeën voor het merkbaar verminderen van regeldruk.

### Aanpak (hoofdstuk 3)

Voor het praktijkonderzoek zijn twee casus geselecteerd die op een aantal vlakken (type sector, type output, type organisatie) sterk van elkaar verschillen, namelijk de casus Wabo en de casus langdurige zorg. Voor elke casus zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd (zie bijlage 1) en twee focusgroepen georganiseerd (zie bijlage 3). Ook is uitgebreide deskresearch gedaan. De resultaten zijn ter validatie voorgelegd aan drie experts (zie bijlage 4).

### Casus 1: Wabo (hoofdstuk 4-5)

Door de Wabo is een grote variëteit aan vergunningen met betrekking tot natuur, bouwen, milieu en water samengevoegd. Hoewel wordt onderkend dat er veel regels zijn, verschilt de mate waarin die veelheid ook als *regeldruk* wordt ervaren. Het lijkt vooral van belang dat duidelijk is waarom regels er zijn, dat regels in verhouding staan tot het probleem en duidelijk is wie verantwoordelijk is.

De Wabo heeft regeldruk met name verminderd door de digitalisering van de procedure via het Omgevingsloket Online (OLO). Het samenvoegen van de vergunningen als zodanig heeft volgens respondenten zowel voordelen als nadelen. Aan de ene kant is de praktijk dat er veel eenvoudige aanvragen zijn, waarvoor ook vóór de Wabo één vergunning nodig was. Aan de andere kant kiezen aanvragers er bij grote projecten vaak voor de vergunningen alsnog op te knippen en voor de verschillende aspecten apart aan te vragen. Dit houdt verband met de vraag of niet vaker met algemene regels gewerkt kan worden en/of met meldingen in plaats van vergunningen. Hierbij kan ook een verschil worden gemaakt tussen kleine en grote bedrijven. In verschillende varianten komt het idee naar voren van een “licht regime”, certificering en andere alternatieven voor vergunningen door de overheid, zeker ook nu de ervaren regeldruk zich wat lijkt te verplaatsen naar de fase van toezicht en handhaving.

Respondenten vonden het lastig goede voorbeelden van *merkbare* vermindering van regeldruk te bedenken. De voorbeelden bleven vrij abstract en het was niet voor iedereen duidelijk of er inderdaad winst mee was behaald. Daarnaast zijn de initiatieven om procedures sneller en eenvoudiger te maken nogal versnipperd. Voor een deel heeft dit te maken met de grote reikwijdte van de Wabo, maar het lijkt er ook op dat het vaak blijft bij losstaande pilots en experimenten, die geen vervolg krijgen. Deze factoren belemmeren de merkbaarheid van regeldrukvermindering. Vertrouwen en deskundigheid zijn sleutelbegrippen voor het merkbaar verminderen van regeldruk.



## **Casus 2: langdurige zorg (hoofdstuk 6-7)**

De ervaringen met regeldruk in de langdurige zorg, voornamelijk verwoord door zorgaanbieders, zijn divers. In hoofdstuk 7 beschrijven we regeldruk in de keten, de ontwikkelingen rond de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) en het Jaardocument Maatschappelijke verantwoordelijkheid (JMV), eigen instellingsbeleid, indicatiestelling en incidentmeldingen bij de inspectie. Deze ervaringen vormen slechts een greep uit het scala aan ervaringen.

Het blijkt voor respondenten lastig goede voorbeelden van *merkbaar* minder regeldruk te noemen. Wel noemen zij suggesties die van betekenis zijn voor de rol van de cliënt, de zorgaanbieder en/of de professional en die in hun ogen zouden bijdragen aan *merkbaar* minder regeldruk. Deze suggesties zijn soms heel praktisch (zoals de duur van CIZ-indicaties verlengen) of gericht op houding (bijvoorbeeld ten aanzien van het Zorgleefplan). Centraler dan concrete oplossingen ligt de nadruk op vertrouwen. Pas als er voldoende onderling vertrouwen bestaat kan de samenwerking in de keten verbeteren. Dat is volgens respondenten dan ook precies de kern van *merkbaarheid*: het vertrouwen geven en krijgen om in relatieve vrijheid te doen wat goed is voor de cliënt.

## **Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8)**

Respondenten in beide casus zien meerdere mogelijkheden voor merkbaar minder regeldruk. In de Wabocasus richten ideeën zich vooral op vereenvoudiging van regels en maatwerk en het verschuiven van verantwoordelijkheid naar marktpartijen. De overheid zou minder moeten doen. De respondenten in de zorgcasus richten hun ideeën voor merkbaar minder regeldruk meer op zelfsturing door professionals en de verdeling van verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de zorgaanbieder, de professional en/of de cliënt.

In beide casus vormt vertrouwen het kernbegrip bij geuite ideeën. Het blijkt voor respondenten echter lastig vertrouwen verder te operationaliseren. Wij stellen dat voor het merkbaar verminderen van regeldruk drie verschillende typen van factoren van belang zijn, te weten instrumentele, culturele/professionele en institutionele factoren. Het inzetten op instrumentele oplossingen – zoals het verminderen of vereenvoudigen van regels en het inzetten van ICT-tools – blijft van belang, maar leidt niet automatisch tot *merkbaar* minder regeldruk. Daarvoor is ook gedegen expertise op overheidsniveau nodig, een andere houding bij uitvoerders ten aanzien van informatieverplichtingen (culturele/ professionele interventies) en zicht op en het betrekken van alle relevante actoren bij initiatieven voor regeldrukvermindering. Bovendien verschuift de aandacht voor merkbaar minder regeldruk van het landelijke niveau naar lokale niveaus (institutionele aanknopingspunten). Wij bevelen aan de nadruk nu te leggen op de tussenliggende professionele/culturele factoren; deze bieden op dit moment de meest geëigende aanknopingspunten voor de inzet op *merkbaar* minder regeldruk.

Inzet op instrumentele, culturele/professionele en institutionele factoren is cruciaal voor het creëren van vertrouwen en daarmee voor daadwerkelijke merkbaarheid. Dat vertrouwen komt niet vanzelf, maar is het resultaat van intensieve en open samenwerking en communicatie in de keten en van investering in deskundigheid.



## 1. Inleiding

Vermindering van regeldruk is al langere tijd een aandachtspunt. Vanuit zowel de Rijksoverheid als vanuit de andere overheden wordt het nodige gedaan aan het verminderen van regeldruk. Zo zet het werkprogramma *Beter en concreter* van VNG, het ministerie van EL&I en het ministerie van BZK in op drie sporen: 1) betere uitvoerbaarheid van (rijks)regelgeving, 2) vermindering van toezichtslasten en 3) slimmer werken en betere uitvoering, met een aantal bijbehorende projecten. In het project ‘Van regels naar ruimte’ worden burgers, professionals, ondernemers en medeoverheden uitgenodigd om hun idee in te sturen voor minder bureaucratie en meer ruimte voor eigen initiatief in de organisatie. Kansrijke ideeën kunnen vertaald worden naar een experiment.

Voortgangsrapportages Regeldruk van het ministerie van BZK (gericht op overheid, burgers en professionals/ beroepsbeoefenaren) en van het ministerie van EL&I (gericht op bedrijven) tonen lastenreducties die volgens het kabinet bereikt zijn. Toch blijven geluiden over onnodige regeldruk bestaan en lijkt de vermindering van regeldruk niet altijd *merkbaar*. In het kader van deze *merkbaarheid* gaat dit onderzoek in op vragen als: Wat zijn de ervaringen van de burgers/ cliënten, beroepsbeoefenaren en bedrijven? Ervaren zij vermindering van regeldruk en zo ja op welke wijze? Wat zou er nog meer of anders gedaan kunnen worden om regeldrukvermindering merkbaar te maken?

De minister van BZK heeft Actal gevraagd het kabinet te adviseren over het merkbaar en herkenbaar verminderen van regeldruk. Onderdeel van het advies vormt een kwalitatief praktijkonderzoek, dat maatschappelijke inzichten genereert. USBO Advies (Universiteit Utrecht) voert het onderzoek in opdracht van Actal uit met als doel vanuit de praktijk *nieuwe manieren voor het merkbaar en herkenbaar verminderen van regeldruk* te achterhalen. Onderhavig rapport beschrijft de resultaten van dit onderzoek.



## 2 Doel en vraagstelling

### 2.1 Doel en hoofdvraag

Het kwalitatieve praktijkonderzoek heeft als algemeen doel inzicht te verkrijgen in *ervaringen, verwachtingen* en *ideeën* uit de praktijk over merkbaar minder regeldruk. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Waar en op welke – nieuwe – manier moet de regeldruk worden verminderd zodat het effect in de dagelijkse praktijk voor bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren te herkennen en te merken is?*

### 2.2 Deelvragen

De centrale vraag is opgesplitst in deelvragen over ervaringen, verwachtingen en ideeën. Sommige deelvragen hebben specifiek betrekking op de twee door ons voorgestelde casus. De casus richten zich op (I) de omgevingsvergunning en (II) de langdurige zorg. Voor een nadere uitwerking van de aanpak van de casuïstiek: zie hoofdstuk 3.

#### Ervaringen

- Wat ervaren de doelgroepen als de belangrijkste knelpunten rondom regeldruk?<sup>1</sup>
- Welke geslaagde voorbeelden van merkbaar minder regeldruk kunnen de doelgroepen noemen?
- Welke minder geslaagde voorbeelden van merkbaar minder regeldruk kunnen de doelgroepen noemen?
- Hebben de doelgroepen de indruk dat ‘de overheid’ en uitvoeringsinstellingen zich in voldoende mate inzetten voor minder regeldruk? Waar is die indruk op gestoeld?
- Herkennen de doelgroepen de voorbeelden van vermindering van regeldruk in hun sector zoals aangedragen door de onderzoekers (m.b.t. omgevingsvergunning en de langdurige zorg)?
  - Zo ja, wat zijn de ervaringen?
  - Zo nee, wat zijn hiervoor mogelijke verklaringen?

#### Verwachtingen

- Wat verwachten de doelgroepen van ‘de overheid’ en uitvoeringsinstellingen als het gaat om merkbare vermindering van ‘hun’ regeldruk?

---

<sup>1</sup> Onder ‘doelgroepen’ verstaan wij hier bedrijven, burgers, cliënten en beroepsbeoefenaren in de specifieke casus, zoals we die in de aanpak in hoofdstuk 3 presenteren.



- Wat verwachten de doelgroepen van eventuele andere relevante actoren als het gaat om merkbare vermindering van ‘hun’ regeldruk?
- Welke meer specifieke verwachtingen hebben de doelgroepen van ‘de overheid’, van uitvoeringsinstellingen en van andere relevante actoren wat betreft de casus omgevingsvergunning en langdurige zorg (zie hoofdstuk 3)?

### **Ideeën**

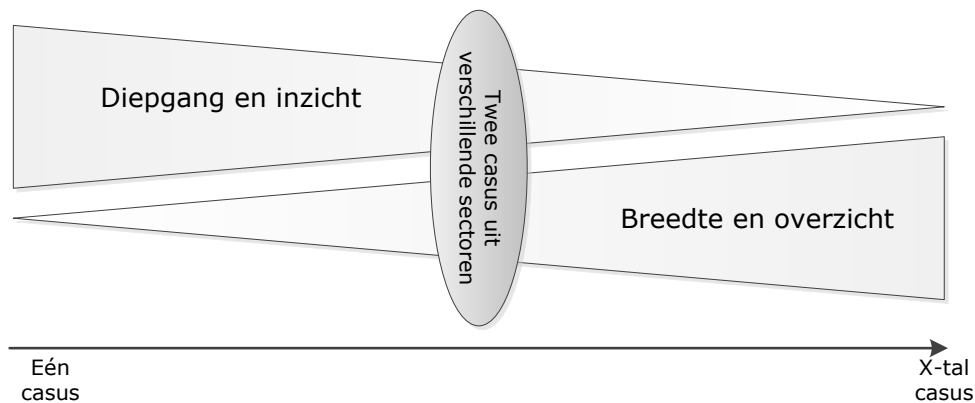
- Welke suggesties dragen de doelgroepen aan om regeldruk in het algemeen en de casus in het bijzonder merkbaar te verminderen?
  - Welke van deze suggesties of initiatieven kunnen zij zelf in gang zetten?
  - Wat verwachten zij van andere actoren met betrekking tot het in gang zetten dan wel ten uitvoer brengen van kansrijke suggesties?
  - Zijn de doelgroepen bekend met algemene initiatieven als ‘Van regels naar ruimte’ en ‘Beter en concreter’?
  - Wat vinden zij van de genoemde initiatieven? (enkele voorbeelden door de onderzoekers naar voren te brengen)
- Welke van de genoemde suggesties kunnen worden vormgegeven in een (aanvullend) experiment?
  - Wat is er (verder) voor nodig om suggesties voor een experiment van de grond te krijgen?

In het hierna volgende hoofdstuk lichten we onze aanpak voor het beantwoorden van deze vragen toe (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 t/m 7 beschrijven we vervolgens de resultaten voor de onderzochte casus.



### 3 Aanpak

Bij het onderzoek vormen twee casus het uitgangspunt. Het is lastig om de verschillende doelgroepen (burgers/ cliënten, bedrijven en – verschillende typen van – beroepsbeoefenaren) in één casus (in gelijke mate) aan bod te laten komen. Door twee casus te selecteren in heel verschillende domeinen is het beter mogelijk om aandacht te hebben voor alle doelgroepen. Bovendien heeft vergelijking van de casus vernieuwende en verhelderende inzichten opgeleverd (zie conclusie, hoofdstuk 8). Op deze wijze is de rijkheid van de specifieke contexten meegenomen (diepgang en inzicht), maar is tegelijkertijd ook breder gekeken (breedte en overzicht) (zie ook onderstaand figuur).



De casus zijn geselecteerd op basis van een drietal criteria, waarop zij zoveel mogelijk van elkaar dienden te verschillen:

- Type *sector*: technische/‘harde’ sector of sociale/‘zachte’ sector.
- Type *output*: productie (zoals de ‘maakindustrie’) of dienstverlening, inclusief het verschil in het type beroepsbeoefenaren.
- Type *organisaties*: bedrijfsleven of (semi)overheid/ non-profit.

Daarbij is gekozen voor de casus Wabo<sup>2</sup> en de casus langdurige zorg (extramuraal) (zie ook de tabel op de volgende pagina).

<sup>2</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht





	<b>Casus I Wabo</b>	<b>Casus II Langdurige zorg</b>
<b>Type sector</b>	Technische/harde sector: RO	Sociale/zachte sector: zorg
<b>Type output</b>	Productie, bouw en infrastructuur	Dienstverlening (professionele zorgverleners)
<b>Type organisaties</b>	M.n. bedrijfsleven	M.n. semioverheid/non-profit

De casus dienen als ‘kapstok’, aan de hand waarvan focusgroepen georganiseerd zijn met vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen (zie ook de topiclijst bijlage 2). De bereidheid tot deelname aan het onderzoek was in beide casus groot, wat het belang van het onderwerp in beide sectoren onderstreept.

We hebben gewerkt met de volgende gefaseerde aanpak:

### **Fase 1: oriëntatie**

In deze fase heeft het projectteam zich – na overleg met de opdrachtgever – verder verdiept in de casus, zowel via deskresearch als via een drietal oriënterende gesprekken per casus (zie bijlage 1). Op basis daarvan is de topiclijst voor de focusgroepen in de tweede fase opgesteld (bijlage 2) en zijn deelnemers voor de focusgroepen benaderd.

### **Fase 2: focusgroepen**

Fase 2 vormde de kern van het onderzoek. Tijdens een tweetal focusgroepen per casus zijn de ervaringen, verwachtingen en ideeën ten aanzien van regeldruk in de eigen sector in het algemeen en de casus Wabo en langdurige zorg in het bijzonder achterhaald. De focusgroepen bestonden zowel uit vertegenwoordigers van overheids- en uitvoeringsinstellingen als uit vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties (o.a. bouwbedrijven, aannemers en ingenieursbureaus bij de Wabo en zorginstellingen/aanbieders bij de langdurige zorg). Door deze gemengde samenstelling boden de focusgroepen de mogelijkheid tot een confrontatie van meningen, verwachtingen en mogelijkheden. De deelnemers kregen ruim de kans individueel meningen en ideeën in te brengen, maar zijn ook uitgenodigd gezamenlijk na te denken over (aanvullende en realistische) mogelijkheden om de verschillende vormen van merkbaar regeldruk terug te dringen.

### **Fase 3: validatie en rapportage**

De resultaten in voorgaande fasen zijn in conceptvorm besproken met de opdrachtgever. Ook zijn de bevindingen voorgelegd aan een drietal sleutelfiguren/experts om ze vanuit verschillende perspectieven te toetsen (zie bijlage 4). Op basis van deze gesprekken is een aantal zaken aangescherpt in onderhavig eindrapport.



## 4 Casus I: Wabo (kader)

De eerste casus is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), in het bijzonder de omgevingsvergunning. In dit hoofdstuk gaan we eerst (4.1) in op regeldruk die bij vergunningen voor bouwen en milieu wordt ervaren en de aanleiding voor de invoering van de Wabo. Daarna beschrijven we (4.2) aan de hand van adviezen en evaluaties het functioneren van de Wabo en de omgevingsvergunning tot nu toe en bestaande initiatieven om regeldruk rondom bouwen, industrie, milieu en natuur te verminderen.

### 4.1 Algemeen: regeldruk en de Wabo

De vergunningen voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu zijn samengevoegd in de omgevingsvergunning. Deze vergunning is geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die in oktober 2010 in werking is getreden. Per april 2012 is ook de Watervergunning opgenomen in de omgevingsvergunning.

Waarom werd de Wabo nodig geacht? De Memorie van Toelichting bij de Wabo (Kamerstuk 30 844 vergaderjaar 2006/2007) geeft aan dat:

*“...de samenvoeging van deze toestemmingen leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten.”*

Het zou daarbij gaan om € 33 miljoen vermindering van administratieve lasten en ca. 200.000 minder vergunningaanvragen (SIRA Consulting 2006).<sup>3</sup>

Overzicht van vergunningen die in de Wabo zijn ondergebracht

1. aanlegvergunning
2. exploitatieplan
3. sloopvergunning
4. binnenplanse ontheffing
5. projectbesluit
6. ontheffing bestemmingsplan
7. ontheffing beheersverordening
8. buitenwerkingstelling beheersverordening voor een project
9. ontheffing Bouwbesluit 2003
10. bouwvergunning
11. gebruiksvergunning

<sup>3</sup> Het gaat hierbij om inschattingen die nog niet in de praktijk zijn getoetst.



12. ontheffing voorschrift Bouwverordening
13. milieuvergunning
14. vergunning voor indirecte lozingen
15. meldingsplicht veranderen van de inrichting of van de werking daarvan
16. monumentenvergunning
17. sloopvergunning in beschermd stads- of dorpsgezicht
18. mijnbouwmilieuvergunning
19. sloopvergunning o.g.v. Bouwverordening
20. aanleggen of veranderen van een weg
21. uitwegvergunning
22. vergunning voor alarminstallatie aan een onroerende zaak
23. kapvergunning
24. reclamevergunning
25. opslagvergunning (roerende zaken)
26. toestemmingen die o.g.v. art. 2.2, tweede lid, van de Wabo zijn aangewezen in een verordening

De opvatting van het toenmalige kabinet was dat de bestaande wetgeving versnipperd was en bovendien te veel was gedacht vanuit de overheid in plaats van de burger of het bedrijf. Verschillen in toestemmingen, procedures, termijnen, bevoegd gezag etc. maakten het uitvoeren van een project moeilijk, tijdrovend en weinig doorzichtig. Wanneer voor verschillende activiteiten verschillende toestemmingen nodig waren (bijv. sloopvergunning en milieuvergunning) kon het voorkomen dat de ene wel en de andere niet werd verleend en het project alsnog geen doorgang kon vinden. Het kabinet zag daarom de Wabo als een belangrijk instrument om administratieve lasten te verminderen voor bedrijven en burgers. Met als filosofie:

*“Het stelsel van regels moet meer vanuit de positie van de ondernemende burger, het bedrijf en hun maatschappelijke activiteiten worden opgebouwd.”*

Zolang het ging om één toestemming, leverden de verschillen in procedures en vergunningen voor particulieren of bedrijven weinig problemen op. Dit werd anders wanneer er van ‘samenloop’ sprake was: meerdere toestemmingen per project. De Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen berekende dat deze samenloop in ongeveer de helft van de gevallen optrad.<sup>4</sup> Dat maakte de toestemmingsprocedures moeilijk te doorgronden, bijvoorbeeld voor de vraag welk overheidsorgaan welke toestemming moest verlenen en welke vereisten daarbij hoorden.

Het idee achter de Wabo is dan ook dat verschillende overheden die verantwoordelijk zijn voor de vergunningen ‘achter de schermen’ met elkaar samenwerken om te zorgen

---

<sup>4</sup> Zowel in dit hoofdstuk als in hoofdstuk 5 worden deze cijfers genuanceerd: er is veel minder vaak sprake van samenloop en veel vaker van enkelvoudige aanvragen.



dat één aanvraag en één procedure worden doorlopen. Er is één loket en wat er in de *back office* gebeurt, dienen de overheden onderling af te stemmen. Met andere woorden, de aanvrager van een vergunning behoort niet te merken dat er meerdere partijen betrokken zijn. In de brochure *Winst met de Wabo*, eind 2009 uitgegeven door het ministerie van VROM en diverse marktpartijen worden de ‘unieke voordelen’ van de Wabo kort samengevat:

- *Meer eenvoud en overzicht door één loket, vergunning en procedure*
- *Digitale communicatie via internet scheelt aanzienlijk in tijd en kosten*
- *Geen tegenstrijdige eisen meer van de overheid*
- *Één procedure voor bezwaar en beroep: belanghebbenden moeten in één keer al hun bezwaren op tafel leggen*
- *Het aantal bouwwerken waarvoor géén vergunning nodig is, wordt groter*

De brochure geeft daarnaast een stappenplan voor aanvragers om zo goed mogelijk gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden van vergunningverlening volgens de Wabo en bevat praktijkvoorbeelden uit Utrecht en Ede die de winst van de Wabo moeten laten zien.

In *Samenwerking aan versnelling bouw* zijn door een VNG-werkgroep in het najaar van 2010 ‘best practices’ verzameld uit verschillende gemeenten die processen kunnen stroomlijnen en versnellen en de dienstverlening kunnen verbeteren. Het zijn voorbeelden van beleidsontwikkeling en procesoptimalisatie, verder onderverdeeld in:

- *welstand*: gemeenten die bepaalde gebieden ‘welstandsvrij’ verklaren, in standaardgevallen geen welstandsadvies meer nodig achten of de criteria voor welstand transparanter en eenvoudiger maken (direct zichtbaar op basis van postcode of adres)
- *bestemmingsplannen*: globaal bestemmen met de mogelijkheid functies te combineren en het op vaste momenten actualiseren van bestemmingsplannen
- *voorfase*: de Voorbereidingsmodule Bouw en checklists voor een vergunningaanvraag
- *vergunningentraject*: manieren om doorlooptijd te verkorten en productiviteit te vergroten, mandatering van een deel van de beschikkingen aan de ambtelijke organisatie, mediation i.p.v. bezwaarprocedures
- *toezicht en handhaving*: vooroverleg, bouwbegeleiding, afspraken en convenanten

Net als in de toelichting op het wetsvoorstel worden in deze brochure concrete getallen genoemd om de vermindering van regeldruk te onderbouwen:



*“Als aanvragers massaal kiezen voor een integrale aanvraag, dan verminderen de administratieve lasten van bedrijven met meer dan 100 miljoen euro per jaar. Particulieren zijn jaarlijks 26,5 miljoen euro en 18.000 uren minder kwijt aan het aanvragen van hun bouw- of sloopvergunning.”*

In 2011 brachten de Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging en de Kamers van Koophandel van Brabant en Zuidwest-Nederland een onderzoek uit naar het functioneren van de Wabo, die toen enkele maanden in werking was (SPM-Advies 2011). Uit de evaluatie komt een gemengd beeld naar voren. Allereerst valt op dat er vooral enkelvoudige vergunningen worden aangevraagd; daarmee zijn de ervaringen neutraal tot positief. Een klein deel van de aanvragen is complex, maar daarmee zijn de ervaringen (nog) niet positief. De technische problemen met het Omgevingsloket Online (OLO) zijn grotendeels opgelost. Als knelpunten worden genoemd dat de deskundigheid en de dienstverlening van gemeenten beter kan en dat het vooroverleg te vrijblijvend is geworden. Het probleem ligt volgens dit onderzoek uit 2011 overigens ook aan de kant van de bedrijven: zij zijn vaak niet goed voorbereid, wat inhoudt dat zij niet weten welke informatie nodig is voor de vergunningaanvraag, en zij maken te weinig gebruik van het vooroverleg.

Het bevoegd gezag en de uitvoering zijn versnipperd: gaat de gemeente erover, de regionale uitvoeringsdienst, de provincie of het waterschap? Uit de evaluatie blijkt dat er te weinig regie en afstemming is. De aanbevelingen richten zich dan ook op een betere stroomlijning van de Wabo, met één frontoffice waar deskundigheid aanwezig is en sturingsmogelijkheden. Ondernemers hebben behoefte aan één aanspreekpunt met kennis van zaken, die tevens als regisseur kan optreden. Kortom, bedrijven moeten zich beter voorbereiden en de ambtelijke organisatie kan zich meer meedenkend en faciliterend opstellen.

De VROM-inspectie geeft in de Wabo-monitor van 2011 een overzicht van hoe het staat met de invoering en het functioneren van de Wabo (VROM-inspectie 2011). Gemeenten blijken redelijk tot goed tevreden over werken met de Wabo, maar zien wel knelpunten in de digitalisering. Ook wijzen de gemeenten op de noodzaak voor meer samenwerking met andere overheden en bedrijfsleven.

Het Omgevingsloket Online (OLO) met een ingewikkeld en uitgebreid formulier wordt als niet zo klantvriendelijk ervaren. Specifiek worden ook opmerkingen gemaakt over de vergunningencheck die aan het OLO is gekoppeld:

- *De vergunningencheck in het OLO is onduidelijk voor aanvragers.*
- *De vergunningencheck is niet geheel conform de wettekst.*
- *De vergunningencheck geeft verkeerde antwoorden bij het bepalen van het al dan niet vergunningvrij mogen bouwen.*



- *Het OLO is moeilijk voor de aanvrager die er maar een enkele keer gebruik van maakt.*
- *Voor eenvoudige aanvragen graag een eenvoudiger systeem.*

Op zich is het een goed teken dat zo'n 60% van de aanvragen nu digitaal gaat, waarbij bedrijven dit vaker doen dan burgers. Hier staat wel tegenover dat minder dan een op de vijf aanvragen ook daadwerkelijk digitaal wordt beschikt. In het algemeen zien de gemeenten daarom in de Wabo vooralsnog geen besparing of vereenvoudiging.

## **4.2 Bestaande initiatieven en beleidsvoornemens**

Van de invoering van de Wabo en de omgevingsvergunning wordt op zich al een vermindering van regeldruk verwacht, zoals in de vorige paragraaf is beschreven. Vier aspecten willen we daarbij nog uitlichten: het OLO, vergunningvrij bouwen, het Ondernemingsdossier en de Vergunningversneller. Deze inventarisatie is gebaseerd op een combinatie van deskresearch en de verkennende gesprekken.

### **4.2.1 Het Omgevingsloket Online**

Aanvragen of meldingen kunnen via het Omgevingsloket Online (OLO) digitaal worden opgesteld en ingediend.<sup>5</sup> Vooraf kan een *vergunningencheck* worden gedaan om te kijken of het project wel vergunningplichtig is en zo ja, welke bijlagen dan nodig zijn. De informatie uit de check wordt automatisch in de aanvraag meegenomen en de voortgang van het dossier kan online worden gevolgd. Sinds april dit jaar is ook de Watervergunning in het OLO opgenomen.

Particulieren en bedrijven kunnen bij het Omgevingsloket online nagaan of voor hun geplande activiteiten een vergunning nodig is en zo ja, deze via dit loket met één digitaal formulier aanvragen. De verwachte winst qua regeldruk zit in de *digitale* in plaats van schriftelijke aanvraag en de snelheid van de afhandeling. Dit kan de dienstverlening van de gemeente verbeteren, omdat de aanvrager sneller en efficiënter wordt geholpen (en niet merkt wat achter de schermen moet worden gecoördineerd).

### **4.2.2 Vergunningvrij bouwen**

Voor kleine verbouwingen, zoals het plaatsen van dakramen en dakkapellen, zonnepanelen en – collectoren of het maken van een erfafscheiding is het vaker mogelijk om zonder vergunning te bouwen. Dit kan zelfs gelden voor verbouwingen van een monumentaal pand. De vergunningencheck helpt om na te gaan of dit geldt voor het project dat iemand wil uitvoeren. Vergunningvrij bouwen scheelt daardoor in procedures en tijd ook voor mensen die in een monumentaal pand wonen/werken.

---

<sup>5</sup> Zie verder [www.omgevingsloket.nl/](http://www.omgevingsloket.nl/)



### 4.2.3 Ondernemingsdossier

Een onderneming legt eenmalig relevante bedrijfsgegevens vast in het Ondernemingsdossier en zorgt zelf dat deze actueel blijven.<sup>6</sup> Als er vergunningen nodig zijn voor nieuwe activiteiten, of als er maatregelen moeten worden getroffen, dan wordt dat binnen het Ondernemingsdossier gesignaleerd. De onderneming legt in het dossier vast welke acties zijn ondernomen en wat de uitkomsten daarvan zijn. Omdat de verschillende overheden zijn gemachtigd deze gegevens in te zien, kunnen zij bijhouden of de regels worden nageleefd en is het minder vaak nodig ter plekke te inspecteren.

### 4.2.4 Bouwen met winst: Vergunningversneller

Veel vergunningaanvragen worden nu nog in eerste instantie afgekeurd, omdat zij niet correct en volledig zijn ingediend. Dat bezorgt gemeenten extra werk en leidt tot vertraging van projecten. Projectontwikkelaars, architecten, aannemers en gemeenten uit de kop van Noord-Holland, Bouwend Nederland, BNA en VROM waren betrokken bij de ontwikkeling en test van het prototype van de al eerder genoemde Voorbereidingsmodule. Met dit systeem kunnen ondernemers en gemeenten tijdens de voorbereiding van de aanvraag met elkaar communiceren. De inschatting is dat duidelijkheid over en weer en versnelling van de procedure een besparing van ruim 6 miljoen euro per jaar oplevert. De Stichting Bouwen met Winst heeft deze webapplicatie, nu onder de naam Vergunningversneller, verder ontwikkeld en stelt deze beschikbaar via [www.vergunningversneller.nl](http://www.vergunningversneller.nl).

---

<sup>6</sup> Nadere uitleg is te vinden op [www.ondernemingsdossier.nl/](http://www.ondernemingsdossier.nl/)



## 5 Casus I: Wabo (resultaten)

In dit hoofdstuk richten we ons op de resultaten uit de focusgroepen (zie bijlage 3) en de verkennende gesprekken (zie bijlage 1). In de focusgroepen waren zowel aanvragers van vergunningen als vergunningverleners vertegenwoordigd en daarnaast ook adviseurs die veel met deze vergunningprocedures te maken hebben of een specifieke inhoudelijke deskundigheid hebben (o.a. bouw- en woningtoezicht, digitalisering, architectuur). Eerst bespreken we bestaande ervaringen/ knelpunten rond regeldruk (5.1). We vervolgen met bestaande initiatieven op dit terrein die de regeldruk volgens respondenten *merkbaar* hebben verminderd (5.2). In paragraaf 5.3 komen de verwachtingen naar voren voor het verminderen van regeldruk door de overheid en door de markt. Daarna beschrijven we de ideeën van respondenten voor het *merkbaar* verminderen van hun regeldruk in de toekomst (5.4) en we sluiten in paragraaf 5.5 af met een aantal concluderende opmerkingen over de Wabo en regeldruk.

### 5.1 Ervaringen: knelpunten

Vanaf deze paragraaf staan de resultaten van het onderzoek centraal. De verwachtingen over de ‘winst’ van de Wabo komen hierin terug, evenals de voorlopige evaluatie van het functioneren van de Wabo in de praktijk. In alle gesprekken wordt duidelijk dat regeldruk een thema is waarover regelmatig wordt nagedacht. Over de mate waarin van die druk sprake is, zijn de meningen verdeeld. Zo zeggen vertegenwoordigers van de bouwsector:

*“Ik ervaar veel regels niet als regeldruk. De controle van bijvoorbeeld olietanks en dergelijke is gewoon nodig en is geen regeldruk. De opeenstapeling van regels is dat wel.”*

*“Regeldruk, dat is vaak de emotie dat het erg lastig is, maar de realiteit valt vaak mee. Ik herken me dus veel minder in het negatieve beeld dat hier geschetst wordt.”*

Ook degenen die zich beklagen over grote regeldruk, geven aan dat regulering wel nodig is, maar het er vooral om gaat dat de regels proportioneel zijn en gehandhaafd kunnen worden. Sommigen geven expliciet aan dat deregulering geen doel op zich moet zijn en dat bepaalde regels juist hard nodig zijn.

*“Ik ben niet zo van deregulering. Regeldruk is wel een belangrijk concept, maar het gaat vaak om beleving. De een vindt 10 regels al te veel, de ander kan prima overweg met 200 regels.”*

Belangrijker lijkt het dat je als bedrijf weet waar je aan toe bent en dat deze regels bovendien ook voor de concurrentie gelden (‘level playing field’). Een aantal keer





komt naar voren dat vaak te veel wordt verwacht van minder regelgeving en dat het effect dan in de praktijk tegenvalt. Dat gold voor de Wabo en zou ook met de Omgevingswet kunnen gebeuren, die nu in ontwikkeling is. Nu de Natuurbeschermingswet en de Flora en faunawet zijn aangehaakt bij de omgevingsvergunning krijgen die aspecten meer aandacht dan voorheen, met de bijbehorende regeldruk.

Als oorzaak van regeldruk wordt onder andere genoemd dat er nog steeds veel in detail moet worden geregistreerd, ook als het om weinig voorkomende processen of weinig gebruikte producten gaat. Daarnaast voegt - volgens vertegenwoordigers van het bedrijfsleven - vooral de lokale overheid extra regels toe (soms tegenstrijdig) aan de bestaande landelijke regelgeving: eisen van welstand, een gedetailleerd bestemmingsplan, maar bijvoorbeeld ook vergunningen voor het tijdelijk afzetten van een weg of tijden waarop materialen mogen worden vervoerd. Regeldruk kan ook ontstaan via andere (private) toezichthouders en door keurmerken en certificering.

Tot slot kan er ook verschuiving van regeldruk optreden. Zo geeft volgens respondenten afkomstig uit de deelnemende gemeenten en uit de bouwwereld vergunningvrij bouwen...:

*“...misschien wel het gevoel van minder regels, maar als je goed kijkt zijn de regels er nog steeds. Als daarna volgens het Bouwbesluit wordt gehandhaafd, kan dit alsnog zorgen voor regeldruk.”*

Anderen wijzen op een verschuiving van regeldruk van de fase van de vergunningaanvraag en –verlening naar de fase van naleving en handhaving. Het toezicht dat aan de voorkant minder wordt, komt sterker terug aan de achterkant.

### **5.1.1 Complexiteit, dus samenwerken**

Waar komt de regeldruk vandaan? Volgens vrijwel een ieder is de oorzaak ervan gelegen in de complexiteit van de projecten: het gaat immers vaak om een combinatie van bijvoorbeeld slopen en bouwen, waarbij met flora en fauna en waterhuishouding rekening moet worden gehouden. Dat deze vier nu samen zijn opgenomen in één omgevingsvergunning, maakt de procedure niet per se eenvoudiger.

*“De complexiteit van het omgevingsrecht weerspiegelt de complexiteit van de samenleving.”*

Bovendien lopen de papieren werkelijkheid en de werkelijkheid van de projectuitvoering nooit geheel parallel. Om goed met de omgevingsvergunning om te gaan, moet je de weg kennen. Regeldruk wordt vergeleken met een wirwar van wissels. Twee voorbeelden illustreren dit:



*“Een project waar geuroverlast te verwachten was. We kregen geen geuronderzoek omdat we geen omgevingsvergunning hadden maar we hadden geen omgevingsvergunning omdat we geen geuronderzoek hadden.”*

*“Een bedrijf dat wilde uitbreiden en een revisievergunning wilde hebben. Milieutechnisch was het te regelen, bouwtechnisch was het nog niet duidelijk omdat ze nog geen klant hadden voor dat deel van de werkzaamheden. Maar vergunningen hangen aan elkaar in de Wabo en dus bleef het geheel hangen op onzekerheid in de bouw.”*

Met name in de ruimtelijke ordening is er een veelheid aan private en publieke partijen betrokken bij een project, waardoor steeds meer nadruk op de procedure komt te liggen. Als het gaat over bouwprojecten, hebben sommige respondenten het gevoel dat sinds de inwerkingtreding van het Bouwbesluit en de invoering van de Algemene wet bestuursrecht alleen maar procedureler is geworden.

In een dergelijke complexe situatie ontstaat behoefte aan regie. De gemeenten hebben vaak wel Wabo-coördinatoren aangesteld – waarmee het eerste aanspreekpunt duidelijk is – maar voor specialistische onderwerpen moeten die vaak ook collega-ambtenaren raadplegen. Vanuit het bedrijfsleven wordt gevraagd om duidelijkere regie: een procesmanager als “spin in het web”. Dit komt overeen met de aanbevelingen uit het rapport van het Brabantse en Zeeuwse bedrijfsleven.

Oftewel, afstemming en samenwerking worden gemist. De gemeenten merken dit ook omdat er niet minder dan vier ministeries – die “allemaal even belangrijk willen zijn” – met de Wabo te maken hebben. Vanuit de bouwwereld merkt men dat betrokken partijen (zoals aannemers, architecten) nu in de procedure achter elkaar aan komen, maar beter gelijk op zouden kunnen gaan en hun activiteiten op elkaar afstemmen.

*“We hebben elkaar nodig. De kracht van de keten en het elkaar informeren zijn belangrijke succesfactoren. Regeldruk zit vooral in te weinig begrip tussen de schakels.”*

Door het ontbreken van de afstemming, wordt de afstand tussen vergunningverlener en beleidsmaker als groter ervaren dan voorheen. Het feit dat het vooroverleg in een aantal gemeenten geschrapt is draagt hier toe bij en wordt dan ook als *penny wise pound foolish* gezien, omdat juist in dat overleg duidelijkheid komt over de vereisten van de aanvraag. Overigens staan daar positieve lokale ervaringen tegenover, waar die samenwerking wel functioneert.

*“Ik stel voor dat we één regel aan de wet toevoegen: praat met elkaar! Daarmee bedoel ik alle partijen in het vergunningenproces.”*



Verschillende opmerkingen over samenwerking hebben met de afstemming tussen overheidspartijen te maken. Zo wordt een deel van de afstemming geregeld binnen de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), maar niet alle aspecten van de Wabo vallen hieronder en de uitwisseling van informatie tussen gemeente, provincie en RUD kan volgens respondenten beter. Anderen stellen bovendien dat eerst de discussie aan de orde is wat door de overheid geregeld en gecontroleerd moet worden, voordat taken naar de RUD's worden overgeheveld (zie ook 5.3).

### **5.1.2 Van incidenten en risico's naar vertrouwen**

Knelpunten van regeldruk ontstaan dus door:

- Complexiteit van de projecten,
- Gebrek aan samenwerking en vertrouwen en
- Een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden.

Maar zelfs als aan deze aspecten iets kan worden gedaan, dan nog denken verschillende respondenten dat regeldruk kan terugkeren als reactie op incidenten en mogelijke risico's. Zowel aanvragers als beslissers willen alle risico's uitsluiten:

*“Regeldruk komt omdat veel partijen alles helemaal goed willen doen, alles uitzoeken en alle mogelijke risico's afdekken.”*

Bij grote infrastructuurprojecten willen bouwbedrijven voorkomen dat ze in bezwaarprocedures tot en met de Raad van State terecht komen. Dit leidt tot het afdekken van alle potentiële risico's en regelen tot op detailniveau. Onder andere wordt verwezen naar recente ongelukken op festivals, die tot extra regels hebben geleid. Men ervaart een “dreiging van steeds nieuwe wet- en regelgeving”, met de bijbehorende druk op bedrijven. Er wordt dan ook gepleit voor een nuchterder manier om met risico's om te gaan. Kan het niet meer “science-based” en op basis van gezond verstand? Zo zou bij wet- en regelgeving een risicoprofiel opgesteld kunnen worden met als vraag: tot waar is het nog acceptabel?

*“Regeldruk is dus de balans van wat we met elkaar als risico accepteren”*

De discussie komt regelmatig terug op het aspect vertrouwen: gebrek daaraan zorgt voor steeds nieuwe regels. In het verleden zou er, mede dankzij korte lijntjes tussen aanvrager en verlener, meer onderling vertrouwen zijn geweest.

*“Maar aan beide kanten zitten bergen juristen die zeggen: vertrouwen is goed maar controle is beter.”*

*“Sinds de komst van het Bouwbesluit is het mechanisme van regels opgetuigd.”*



Over vertrouwen wordt redelijk abstract gesproken: het is een “kernbegrip”, “we steken er veel energie in”, maar de meesten vinden het lastig dit uitgangspunt van vertrouwen concreet invulling te geven. Zoals we ook in de zorgcasus zullen zien, wordt veel opgehangen aan het idee van *high trust*, *high penalty*, maar dat biedt weinig houvast voor de praktijk.

### 5.1.3 De Wabo en het Omgevingsloket Online

Het algemene beeld uit de focusgroepen is dat de Wabo wel nuttig wordt gevonden, maar dat er van vermindering van regeldruk eigenlijk niet echt sprake is. Drie citaten die dit illustreren:

*“De Wabo is kunstig, maar wel ingewikkeld.”*

*“De Wabo is niet vermindering van regeldruk, maar is veel meer een verpakking.”*

*“Het wordt niet makkelijker, maar het pakt het meer bij elkaar.”*

Respondenten vragen zich af of de Wabo eigenlijk wel een vereenvoudiging is. Door de bundeling vallen in elk geval minder projecten tussen wal en schip. Aan de andere kant wordt opgemerkt dat er vóór de Wabo weliswaar heel veel verschillende vergunningen waren, maar ze nog wel “*netjes in vakjes ingedeeld*” waren en daardoor herkenbaar. De integratie van vergunningen in één omgevingsvergunning wordt door aanvragers soms juist als een nadeel gezien, omdat zij bijvoorbeeld willen weten of de vergunning voor het onderdeel milieu wordt verleend, alvorens met het project verder te gaan. Daarmee valt een mogelijke winst van de Wabo weg.

De vertegenwoordigers uit bouw en industrie merken dat er alsnog vaak gefaseerde aanvragen worden gedaan, waarbij voor aparte onderdelen omgevingsvergunningen worden aangevraagd, in plaats van een vergunning voor het gehele project. De afzonderlijke bouw- en milieuvergunning worden zo een omgevingsvergunning bouw en een omgevingsvergunning milieu. Ook gaan aanvragers creatief om met het opsplitsen van hun projecten:

*“Als een aanvrager te horen krijgt dat hij in de 26 wekenprocedure terecht komt, dan trekt hij gelijk de aanvraag weer in en dient de aanvraag in 2 of meer deelaanvragen in.”*

Vanuit de gemeenten klinkt het geluid dat rond de 90% van de aanvragen enkelvoudig is en de Wabo daarvoor helemaal niet nodig is. Er wordt dan ook gesuggereerd om bepaalde vergunningen weer uit de Wabo te halen of te kiezen voor een systeem van meldingen, terwijl anderen denken dat een ‘Wabo-light’ uitkomst zou kunnen bieden.

Digitalisering door het OLO wordt breed gezien als een grote stap vooruit:



*“Het is geen wereldwonder maar voor de aanvrager waaronder veel architectenbureaus is het een snelle en 24/7 toegankelijke tool.”*

Maar de opzet en inrichting van het OLO zijn voor een deel al weer achterhaald. Aan de ene kant zitten er bijv. te veel functionaliteiten in, wat het voor een aanvrager soms moeilijk maakt om te zoeken. Aan de andere kant is het in het huidige OLO nodig om een postcode in te vullen, terwijl moderne systemen de locatie van de aanvrager kunnen herkennen op basis van geo-informatie.

Andere knelpunten van het OLO hebben betrekking op de snelheid van het systeem, en weinig mogelijkheden tot visualisering van bijv. (bouw)tekeningen. Vanuit de bouwers klinkt de klacht:

*“Er wordt sterk vanuit formulieren gedacht en nog te weinig vanuit het perspectief van de aanvrager.”*

De Wabo-monitor laat zien dat bijna 40% van de burgers en bedrijven kiest voor een papieren aanvraag en respondenten geven aan dat er ook gemeenten zijn die moeite hebben met het verwerken van digitale aanvragen. Veel gaat alsnog op papier, wat de snelheid niet ten goede komt. Bovendien hebben gemeenten nog steeds een back office nodig om de aanvragen af te handelen, hiervoor is het OLO niet geschikt.

*“Het OLO is goed. Achter het loket hoort echter iemand te zitten die de integraliteit bewaakt.”*

*“Maar een aantal zaken verloopt minder lekker: dat betreft met name de achterkant van het loket en hoe het bevoegd gezag het opvangt.”*

De vergunningencheck, die vooraf gaat aan het aanvragen van een vergunning online, wordt positief gewaardeerd. Het handige van de vergunningencheck is dat de gegevens bewaard blijven, zodat deze niet opnieuw ingevoerd hoeven te worden bij het indienen van de aanvraag. Wel wordt aangegeven dat zo'n check vooral helpt voor aanvragers die al weten wat ze willen en hoe hun project er in grote lijnen uitziet. Daarnaast zeggen respondenten die de toetsing van de aanvragen doen, dat OLO en vergunningencheck ingewikkeld zijn als je geen professionele aanvrager bent:

*“Voor de individuele aanvragen moet je echter een ander systeem bouwen.”*

Er blijven dus nog wel wat wensen voor de toekomst over. In ieder geval moet het OLO vanwege de aankomende Omgevingswet verder worden ontwikkeld. Vanuit de bouw hoopt men verder dat na de digitalisering van de omgevingsvergunning ook een slag gemaakt kan worden met de bestemmingsplannen en dat die informatie beter wordt gekoppeld.



#### 5.1.4 Kennis en deskundigheid

In het verleden was ongeveer 80% van de vergunningaanvragen onvolledig of onjuist, zo schatten verschillende respondenten in. Door vooroverleg werd gezorgd dat de stukken compleet waren en aan de eisen voldeden. Vooroverleg is echter niet verplicht bij de Wabo, maar er wordt op gewezen dat bij uitblijven van het vooroverleg de kans groot is dat in een later stadium nieuwe vragen vanuit de gemeente (of een ander bevoegd gezag) komen. Het is daarom wenselijk dat in meer gemeenten vooroverleg mogelijk wordt gemaakt.

De Wabo is complex, werd al eerder geconstateerd in de vergelijking met de wirwar van wissels. Iemand anders noemt het een “*doolhof, inclusief doodlopende paden*”, waar je goed de weg moet weten. Kennis van zaken is dus van belang en die is lang niet altijd aanwezig:

*“Grotere bedrijven hebben medewerkers die gespecialiseerd zijn in de procedures rondom vergunningen. Voor het MKB is dit soms lastiger als deze kennis niet in huis is.”*

*“Bij de vergunningencheck worden zaken vaak door de aanvrager verkeerd geïnterpreteerd. Wat is bijvoorbeeld het verschil tussen een dakopbouw en een dakkapel?”*

Dit sluit aan bij de eerder geuite wens om een “spin in het web” te hebben. Cruciaal daarbij is dat degene die de aanvraag behandelt, niet alleen goed op de hoogte is, maar ook in de eigen organisatie iets voor elkaar kan krijgen:

*“We hebben behoefte aan een counterpart bij de vergunningverlener met deskundigheid en mandaat.”*

Die ‘doorzettingsmacht’ (maar ook nee durven zeggen!) wordt bij ambtenaren vaak node gemist. Vertegenwoordigers uit de bouw en de industrie vragen zich bovendien af of degenen die de vergunning moeten beoordelen of toezicht houden altijd voldoende deskundig zijn. Daarbij wordt het pleidooi herhaald om minder in detail te willen regelen en meer aan de markt zelf over te laten. Hier wordt bijvoorbeeld de gelijkwaardigheid van maatregelen genoemd, die kan gelden als aan dezelfde standaarden van bijvoorbeeld veiligheid of duurzaamheid wordt voldaan<sup>7</sup>:

*“De Werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid: als de landelijke commissie het accepteert, dan moet het ook lokaal geaccepteerd worden.”*

---

<sup>7</sup> Actal heeft deze gelijkwaardigheid eerder in zijn advies 'Bouwstenen voor minder regels' (2011) bepleit, met een centraal register waarin deze gelijkwaardige maatregelen zijn opgenomen.



Tegelijk is er behoefte aan meer onderling contact tussen overheid en bedrijfsleven en zou het goed zijn om meer inzicht in elkaars werk te hebben en de afwegingen die daarbij worden gemaakt.

## 5.2 Ervaringen: *merkbare* verbeteringen

In de vorige paragraaf zijn ervaringen met regeldruk rondom de Wabo beschreven. Soms werd daarbij door respondenten ook al een richting voor vermindering van die druk aangegeven of een andere manier om met regels om te gaan. Nu gaan we nader in op voorbeelden van *merkbare* vermindering van regeldruk in de huidige praktijk. Het gaat hier om hoe de respondenten het beleven; op een aantal punten plaatsen we kanttekeningen op basis van de verkennende gesprekken en het documentonderzoek. De voorbeelden zijn onder te verdelen in 1) afschaffen van ‘overbodige’ regels<sup>8</sup> en keuze voor algemene regels, 2) maatwerk en vereenvoudigen van vereisten, 3) automatisering en digitalisering, 4) samenwerking en dienstverlening.

### 5.2.1 Afschaffen van ‘overbodige’ regels

- Verschillende gemeenten hebben lokale verordeningen zoals een kapverordening of inritverordening (“*heeft vast ooit nut gehad, maar is nu achterhaald*”) afgeschaft, waardoor voor die aspecten dus geen vergunning meer nodig is.
- De mogelijkheid voor vergunningvrij bouwen is gunstig voor met name particulieren en het kleinbedrijf. Eenvoudige aanpassingen, zoals een dakraam of dakkapel, kleine aanpassingen van de gevel of verbouwingen in huis zijn niet langer vergunningplichtig.
- Vooral de combinatie van bouwaspecten en milieuaspecten die in de omgevingsvergunning zit, maakt de procedure eenvoudiger. Hier wordt echter verschillend over gedacht, zoals in paragraaf 5.1 is verwoord: volgens anderen zorgt combinatie juist voor méér regeldruk.

### 5.2.2 Maatwerk en vereenvoudigen van vereisten

- Het Activiteitenbesluit, waarin algemene regels op milieugebied staan, zorgt dat bedrijven minder vaak milieuvergunningen hoeven aan te vragen of dat de aanvraag eenvoudiger wordt. De branchegerichte 8.40 AMvB's zijn voor het grootste deel door het Activiteitenbesluit komen te vervallen en steeds meer bedrijven vallen onder de algemene regels. In plaats van een vergunning is alleen een melding nodig. Het Activiteitenbesluit, waarin algemene regels op milieugebied staan, zorgt dat bedrijven minder vaak milieuvergunningen

---

<sup>8</sup> In de validatie is stilgestaan bij het begrip ‘overbodig’: ten eerste omdat dit niet zomaar feitelijk is vast te stellen, ten tweede omdat het afhangt van het perspectief op regelgeving (bijv. veiligheid, duurzaamheid, rechtszekerheid). Iedereen zal voorstander zijn van het afschaffen van overbodige of onnodige regels, maar juist het gegeven dat ‘overbodig’ een geconstrueerd begrip is, maakt dit lastig te hanteren. Bij gebrek aan goed alternatief is dit woord toch gehandhaafd.



hoeven aan te vragen of dat de aanvraag eenvoudiger wordt. Steeds meer bedrijven vallen onder de algemene regels. In plaats van een vergunning is alleen een melding nodig.

- Kapvergunning: een aantal gemeenten heeft het bomenbestand geïnventariseerd en gecategoriseerd, waardoor meteen duidelijk is welke bomen wel en niet gekapt mogen worden.
- Gemeenten zijn bezig met certificering van partijen die met een lichte vergunning zouden kunnen volstaan.

### 5.2.3 Automatisering en digitalisering

- Het Omgevingsloket Online (OLO) zorgt met name voor lastenverlichting bij aanvragers: digitaal aanvragen is eenvoudiger, de procedure gaat sneller en het is met behulp van de vergunningencheck ook duidelijker voor welke projecten een vergunning nodig is en voor welke niet.
- De winst van het OLO is dat nu ca. 60% van de aanvragen digitaal wordt ingediend.
- Het programma ‘Slim geregeld, goed verbonden’ heeft onder meer tot de Voorbereidingsmodule (nu: Vergunningversneller) geleid. Tegelijk klinkt de kritiek dat deze module minder eenvoudig en toegankelijk is dan bij de opzet werd beoogd.

### 5.2.4 Samenwerking en dienstverlening

- De Wabo is “*een schop onder de kont*” voor gemeenten om de dienstverlening te verbeteren.
- De winst zit ook in meer samenwerking, overleg, afweging van belangen en coördinatie. Er is meer afstemming tussen overheden onderling en ook meer tussen overheid en bedrijfsleven.
- Een aanvrager hoeft zich niet meer druk te maken om de vraag wie het bevoegd gezag is voor de betreffende vergunning.
- De verschillende controles vanuit gemeenten en provincie worden dankzij de Wabo beter op elkaar afgestemd. Ze komen – als het goed is – niet meer allebei bij een bedrijf en er worden samenwerkingsafspraken gemaakt. Sommige respondenten vragen zich af of dit in de praktijk wel zo werkt.
- Het programma *Slim geregeld goed verbonden* (Sggv, [www.sggv.nl](http://www.sggv.nl)), een initiatief van het Ministerie van EL&I wordt als een succesvolle samenwerking van overheid en bedrijfsleven gezien, met de vergunningversneller en het Ondernemingsdossier als concrete opbrengst.

## 5.3 Verwachtingen

Door de hele discussie over regeldruk heen, spelen steeds twee vragen: 1) welke regels zijn er nodig? en 2) is regulering altijd een taak van de overheid? Verschillende





respondenten vinden dat er te weinig fundamenteel over deze vragen wordt nagedacht en daardoor te snel en te makkelijk naar de overheid wordt gekeken. Daarbij wordt verwezen naar het motto van de commissie-Dekker (2008): “privaat wat kan, publiek wat moet.” Nu bemoeit de lokale overheid zich bijvoorbeeld volgens verschillende respondenten te veel met technische details:

Welke rol heeft de overheid dan te spelen? Een respondent uit de gemeente omschrijft het als volgt:

*“De overheid moet zich alleen bemoeien met onderwerpen waarbij van afwegen en beschermen van belangen sprake is. Dat betekent dat technische aspecten achterwege kunnen blijven.”*

Met technische aspecten wordt daarbij niet bedoeld op veiligheid, maar op voorschrijven van bepaald materiaal, de plaatsing van stopcontacten of de hoogte van een deur. Ook regels die “via de achterdeur” binnenkomen, worden als hinderlijk ervaren. Wanneer verantwoordelijkheden aan de markt worden overgelaten, moet die ook het vertrouwen krijgen en moet de overheid zich hier niet via toezicht of lokale regelgeving alsnog in mengen. Een voorbeeld hiervan is certificering, dat volgens een van de respondenten bij het Besluit Bodembescherming goed werkt.

Verschiedende respondenten vinden dat scherper moet worden gekeken naar plekken waar dubbelingen zitten en hoe die verminderd kunnen worden. Er wordt ook verwezen naar de opvattingen van eind jaren '90 over vergunningen op hoofdlijnen:

*“Ik vond dat toen al getuigen van grote schoonheid. Je gaat dan dingen niet meer dubbel doen.”*

Een discussie die hieraan parallel loopt richt zich op de vergaande gedetailleerdheid van maatregelen en op maatregelen die niet in verhouding staan tot het probleem dat zij aanpakken (ten dele ook vanwege incidenten en hypes).

*“90% houdt zich wel aan de regels maar veel wordt ingezet op de 10% die het niet doet. Terwijl die 10% ze hoe dan ook toch wel weer weet te ontlopen.”*

In de validatie kwam naar voren dat het inzetten op de 10% juist een verstandige vorm van proportioneel toezicht is. Om de afweging te kunnen maken – welke regels wel, welke niet en wie wordt daarvoor verantwoordelijk – noemen de respondenten enkele uitgangspunten: regels moeten proportioneel en handhaafbaar zijn, (openbare) veiligheid en gezondheid staan voorop en iedereen moet weten waar hij aan toe is.

Dit voert naar een discussie over verantwoordelijkheid. Er komt naar voren dat de overheid verschillende rollen heeft: wetgever, uitvoerder en toezichthouder en op elk



daarvan kan worden aangesproken. Tegelijk mag ook een en ander van burgers en bedrijven worden verwacht. Zo vinden verschillende respondenten dat de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid bij grote bouwprojecten vooral bij de aannemer hoort te liggen:

*“Het probleem is voor groot deel dat de verantwoordelijkheid niet goed is neergelegd. Als een balkon niet goed is, kijkt men naar de overheid, maar in plaats daarvan zou men moeten kijken naar de aannemer.”*

## 5.4 Ideeën

Wanneer we vragen naar manier om regeldruk verder te verminderen en dit ook merkbaar te maken, wordt voor een deel teruggegrepen op de eerder genoemde voorbeelden. Centraal in de discussie staan vereenvoudiging en maatwerk, waaronder de afwegingen om iets wel of niet te regelen en het minder doen. Daarbij gaat het onder meer over de verdeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, het onderlinge vertrouwen en de daarbij horende kennis en deskundigheid (professionaliteit).

### 5.4.1 Vereenvoudiging en maatwerk

De algemene indruk is dat winst te behalen valt door bij aanvragen en ook handhaving meer van de digitale mogelijkheden gebruik te maken. Men is in dit verband benieuwd of het Ondernemingsdossier (nu nog in een experimentele fase) winst gaat opleveren. Digitalisering kan ook helpen om de regels toegankelijk te maken en om keuzes te maken welke aanvragen veel aandacht moeten krijgen:

*“Gebruik digitale middelen en let op het type aanvraag. Maak een inschatting op basis van het risicoprofiel.”*

De inzet van de ambtenaren kan zich dan richten op de complexere aanvragen. Dit sluit aan bij een vaker genoemde suggestie om meer onderscheid te maken in het soort aanvragen. Kleine aanvragen zouden vereenvoudigd kunnen worden door met een melding te volstaan, in plaats van een vergunning. Daarvoor zijn uiteraard wel duidelijke criteria “aan de voorkant” nodig, zoals Actal ook aangeeft in zijn advies over de bouwregelgeving.

Een vergelijkbaar onderscheid is bovendien te maken op basis van de omgeving waarin het project wordt ontwikkeld:

*“Meer maatwerk, zodat je niet dezelfde criteria als voor de historische binnenstad gebruikt voor nieuwe wijken aan de rand van de stad.”*

Vanuit de gemeenten wordt gesteld dat veel projecten op basis van de Wabo-vereisten prima zouden kunnen, maar worden afgewezen vanwege het bestemmingsplan. Dit zou



voor aanvragers inzichtelijker gemaakt moeten worden en er wordt dan ook gepleit voor versnelling van het digitaliseren en interactief (3D) maken van bestemmingsplannen. De koppeling met ruimtelijke ordening – bestemmingsplannen, structuurvisie – wordt vaker genoemd als een wens voor toekomst om regeldruk te verminderen.

#### 5.4.2 Minder doen

Regeldruk kan verder worden verminderd, wanneer de overheid kritischer kijkt wat zij zelf moet doen, met wederom een verwijzing naar de commissie-Dekker:

*“Het uitgangspunt zou moeten zijn: De markt tenzij! Dat is dus in feite de commissie-Dekker: publiek wat moet, privaat wat kan! Laat de overheid kaders stellen en laat de markt zijn werk doen.”*

Zo vinden verschillende respondenten dat de bouwtechnische toets niet past bij een terugtrekkende overheid. Een aanvrager hoeft dan alleen een melding te doen als hij de bouwgegevens heeft aangeleverd.

Er wordt verder gepleit voor terughoudendheid bij het maken van nieuwe regels en voorschriften. Of voor het vaker kiezen voor een alternatief als certificering, met minder toezicht van een overheid op afstand (high trust), maar wel stevig ingrijpen (high penalty) als het niet goed wordt gedaan. En als regels, na afweging van nut en noodzaak, nodig blijken, kunnen die helderder worden geformuleerd dan nu vaak het geval is.

Zowel vanuit de overheid als het bedrijfsleven komt aan de orde dat lokaal soms extra regeldruk bovenop de landelijke regels wordt gelegd. Het algemene pleidooi is dat de gemeenten meer moeten durven loslaten, niet in detail moeten controleren en bijvoorbeeld bestemmingsplannen minder ingewikkeld en dichtgetimmerd moeten maken.

### 5.5 Kortom

Door de Wabo is een grote variëteit aan vergunningen met betrekking tot natuur, bouwen, milieu en water samengevoegd. Deze variatie is terug te zien in de ervaringen van vertegenwoordigers uit bedrijfsleven en overheid en diverse experts. Hoewel algemeen wordt onderkend dat er behoorlijk wat regels zijn, verschilt de mate waarin die ook als regeldruk worden ervaren. Het lijkt vooral van belang dat duidelijk is waarom regels er zijn, dat regels in verhouding staan tot het probleem en duidelijk is wie verantwoordelijk is. Vertrouwen en deskundigheid zijn daarbij sleutelbegrippen.

De Wabo heeft regeldruk met name verminderd door de digitalisering van de procedure via het Omgevingsloket Online. Het samenvoegen van de vergunningen als



zodanig heeft zowel voordelen als nadelen. Aan de ene kant is de praktijk dat er veel enkelvoudige aanvragen zijn, waarvoor eigenlijk geen Wabo nodig zou zijn. Hier komt het idee van een ‘Wabo-light’ uit voort, dat de moeite van het verder onderzoeken waard is. Aan de andere kant kiezen aanvragers er bij grote projecten vaak voor de vergunningen alsnog op te knippen en voor de verschillende aspecten (bijv. milieu, sloop, bouw) apart aan te vragen.

Dit houdt verband met de vraag of niet vaker met algemene regels gewerkt kan worden en/of met meldingen in plaats van vergunningen. Hierbij kan ook een verschil worden gemaakt tussen kleine en grote bedrijven. In vele varianten komt het idee van een “licht regime”, certificering en andere alternatieven voor vergunningen door de overheid, zeker ook nu de regeldruk zich wat lijkt te verplaatsen naar de fase van toezicht en handhaving.

Zowel in de verkennende gesprekken als in de focusgroepen bleek het lastig om goede voorbeelden van *merkbare* vermindering van regeldruk te bedenken. De voorbeelden waren soms wat abstract en het was niet voor iedereen duidelijk of er inderdaad winst mee was behaald – zie de opmerkingen in 5.1 over het samenvoegen van vergunningen in de Wabo en het functioneren van het Omgevingsloket Online. Daarnaast zijn de initiatieven om procedures sneller en eenvoudiger te maken nogal versnipperd. Voor een deel heeft dit te maken met de grote reikwijdte van de Wabo – van dakkapel tot snelweg – maar het lijkt er ook op dat het vaak blijft bij losstaande pilots en experimenten, die geen vervolg krijgen. Deze factoren belemmeren de merkbaarheid van regeldrukvermindering.



## 6 Casus II: Langdurige Zorg (kader)

De tweede casus in dit praktijkonderzoek betreft de langdurige zorg (extramuraal). De langdurige zorg omvat verpleging- en verzorging van ouderen, gehandicaptenzorg, thuiszorg en langdurende ggz.<sup>9</sup> Op basis van deskresearch schetsen we in dit hoofdstuk eerst het algemene kader om de casus te introduceren (6.1), inclusief bestaande initiatieven en beleidsvoornemens ten aanzien van regeldruk in deze sector (6.2). Hoofdstuk 7 gaat daarna in op de resultaten uit de focusgroepen en de gesprekken.

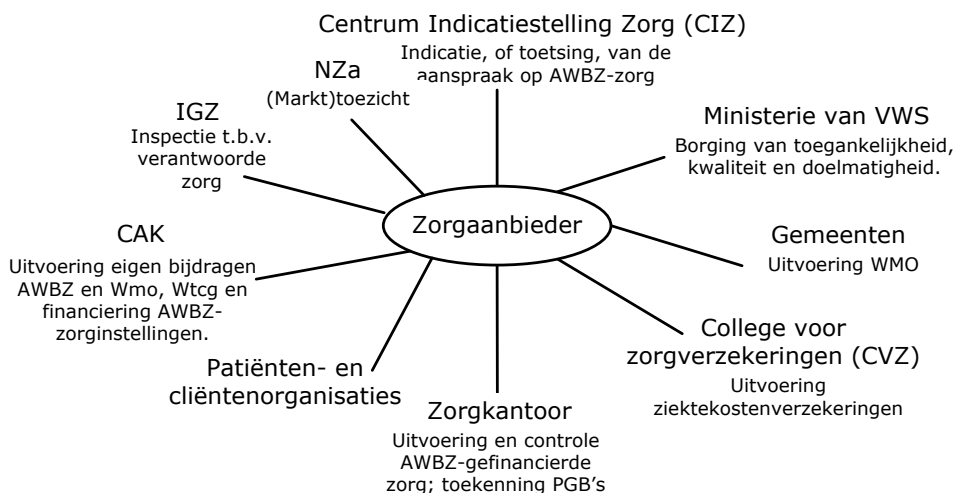
### 6.1 Context casus

Samen met de Zorgverzekeringswet (Zvw) vormen de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) de drie systemen waaruit de gezondheidszorg in Nederland globaal is opgebouwd. De financiering van de langdurige zorg komt vanuit de AWBZ. Geregeld maken cliënten in de langdurige zorg echter ook gebruik van zorg en voorzieningen vanuit de WMO, zoals huishoudelijke hulp of mobiliteitsvoorzieningen (bijvoorbeeld een scootmobiel). De uitvoering voor de AWBZ is voor een groot deel in handen van zorgkantoren, terwijl gemeenten belast zijn met de uitvoering van de WMO. De AWBZ is voor cliënten en organisaties in de langdurige zorg veelal de belangrijkste financieringsbron. Daarom richten we ons in deze casus voornamelijk op AWBZ-zorg en bespreken we de WMO slechts zijdelings.

Verder lag in de casus de focus op de regeldruk voor zorgaanbieders en professionals omdat zij een centrale positie in het veld innemen en met alle partijen in het veld (o.a. patiënten/cliëntenorganisaties, zorgkantoren, uitvoeringsorganisaties en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)) te maken hebben. Bovendien staan zij het meest intensief in contact met de cliënt en kunnen vanuit die optiek ook ervaringen inbrengen. Tijdens de focusgroepen is echter zorg gedragen voor een gemêleerde samenstelling vanuit de verschillende stakeholdergroepen, zodat vrijwel alle onderdelen in de zorgketen vanuit het eigen gezichtspunt ervaringen konden inbrengen en met elkaar in debat konden gaan (zie voor een aantal van deze stakeholders ook het figuur op de volgende pagina).

---

<sup>9</sup> De langdurende ggz komt in dit onderzoek overigens niet specifiek aan bod; de focus ligt hier op ouderenzorg, thuiszorg en gehandicaptenzorg.



In de langdurige zorg is regeldruk al langere tijd een thema. Uit de jaarlijkse beleidstest van het ministerie van VWS komt het aanpakken van regeldruk steevast als eerste uit de bus. Het ministerie concludeert dat er met ‘vele pogingen, (maar) weinig resultaat’ is geboekt in het terugdringen van bureaucratie in de zorg (Ministerie van VWS 2012). Terwijl nationaal reducties worden gerealiseerd op administratieve laten, hebben professionals het gevoel dat regeldruk alleen maar is toegenomen (Plexus 2010: 11). Een mogelijke verklaring die Plexus daarbij noemt is dat de Rijksoverheid de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), zorgkantoren, zorgverzekeraars en gemeenten niet meeneemt in berekeningen van de vermindering van regeldruk. Verder constateert het ministerie van VWS nog dat er – naast daadwerkelijke regelgeving van verschillende actoren<sup>10</sup> – ook andere zaken debet zijn aan de bureaucratie: misverstanden over de bedoeling van regulering, onhandige toepassing van regulering en gebrekkige samenwerking (Ministerie van VWS 2012).

Verder kan regeldruk vanuit elk gezichtspunt in de keten iets anders betekenen. Wat een professional ervaart als regeldruk, kan voor de organisatie bijvoorbeeld relevante sturingsinformatie zijn. Informatieverplichtingen moeten ten dienste staan aan goede zorg voor de cliënt, maar zijn tegelijkertijd ook nodig om de kosten inzichtelijk en beheersbaar te maken. Dat maakt de discussie over nut en noodzaak geregeld complex.

## 6.2 Bestaande initiatieven en beleidsvoornemens

Als het gaat om bestaande knelpunten op het terrein van regeldruk zoals die naar voren komen uit de deskresearch (eerder verschenen rapporten), dan gaat het vooral om gegevensuitvraag die niet gestroomlijnd is. Zo richten zowel Zichtbare Zorg (ZiZo)<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Rijksoverheid, ZBO's/lagere overheden, beroepsorganisaties, zorgkantoren/verzekeraars, zorgaanbieders zelf

<sup>11</sup> ZiZo gaat per 2013 op in het nieuwe Kwaliteitsinstituut. Voor de VV&T wordt de uitvraag van kwaliteitsgegevens overgenomen door LOC Zeggenschap in zorg in samenwerking met Zorgverzekeraars Nederland (ZN).



als de IGZ zich op kwaliteitsindicatoren, maar is hun informatievraag niet afgestemd. Ook vragen zorgkantoren op hoofdlijnen dezelfde informatie uit, maar zijn er op detailniveau grote verschillen die tot administratieve lasten leiden. Extramurale zorgaanbieders hebben gemiddeld 4 fte in dienst voor de structurele informatievoorziening aan het zorgkantoor (Invoorzorg 2011). Verder worden ‘onnodige’ herindicaties, het ‘rondpompen van geld’ langs verschillende instanties en de complexe compensatiemechanismen (Wtcg, zorgtoeslag, compensatie eigen risico via het Centraal AdministratieKantoor, CAK) genoemd (Ecorys 2010: 44). Ten slotte beschrijven bestaande rapportages in dit kader de verschillende financieringsbronnen voor cliënten en zorginstellingen (de AWZB, de WMO en de Zvw); er is behoefte aan meer integrale financiering en bekostiging (Plexus 2010).

Aan bekende knelpunten wordt inmiddels op uiteenlopende wijzen gewerkt. Een scala aan concrete en minder concrete voorstellen wordt genoemd in bestaande publicaties. Het voert te ver om deze hier allemaal te noemen; we beschrijven een selectie (o.a. ministerie van EL&I 2012):

- Er wordt gewerkt aan de introductie van integrale bekostiging van chronische zorg, met daarbij één bedrag per pakket zorg in plaats van per verrichting. Ook wordt gewerkt aan tariefvereenvoudiging door uit te gaan van een gemiddeld tarief voor verschillende soorten zorg in de langdurige zorg.
- In de langdurige zorg is regeldruk onderdeel van bredere programma's waarin het ministerie van VWS een initiërende rol heeft. Voorbeelden zijn ‘Meer tijd voor de cliënt’ (onderdeel van Werken aan de Zorg)<sup>12</sup> en Invoorzorg met een focus op de inrichting van werkprocessen.<sup>13</sup> Onderdeel van Invoorzorg is het experiment Regelarme Instellingen.<sup>14</sup> Hier gaan we aan het einde van deze paragraaf verder op in.
- Door aanpassingen in het systeem van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) wordt een betere aansluiting tussen indicatie en zorginkoop beoogd. Er vindt een vereenvoudiging van de indicatiestelling van het CIZ plaats met zogenaamde Standaard Indicatie Protocolen (SIP's). ‘Na het digitaal invullen van een SIP kan een zorgaanbieder direct zorg inzetten. Het protocol leidt via kernvragen tot een indicatie. Het CIZ zet deze indicatie in principe zonder eigen afweging om in een indicatiebesluit. Toetsing gebeurt achteraf steekproefsgewijs.’<sup>15</sup>
- Plexus onderzocht – in opdracht van het ministerie van BZK – direct toepasbare *best practices* voor het verminderen van regeldruk in de zorg. Zij noemt onder meer zaken als standaardisatie van verslaglegging en registratie, cliëntendossiers

---

<sup>12</sup> [www.werkenaandezorg.nl](http://www.werkenaandezorg.nl) (geraadpleegd 31 augustus 2012)

<sup>13</sup> [www.invoorzorg.nl](http://www.invoorzorg.nl)

<sup>14</sup> <http://www.invoorzorg.nl/ivzweb/ivzh/ivzh-Regelarme-instellingen.html> (geraadpleegd 31 augustus 2012)

<sup>15</sup> <http://www.ciz.nl/voor-professionals/aanvragen-awbz-indicatie/standaard-indicatieprotocol> (geraadpleegd 31 augustus 2012)



- op Ipads bijhouden en direct maken terwijl je bij cliënt bent in plaats van nadien op kantoor (Plexus 2010).
- Ten slotte wordt geregeld de inzet van zelfsturende teams c.q. wijkgerichte zorg als een oplossing gepresenteerd voor minder regeldruk (bijvoorbeeld NPCF en V&VN 2011, Plexus 2010).

Overigens is er inmiddels al een aantal initiatieven doorgevoerd met het oog op vermindering van regeldruk. Denk daarbij aan de digitalisering van het berichtenverkeer via de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR)<sup>16</sup>. Ook is er via deregulering gewerkt aan de vermindering van regeldruk: de Zvw, de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) en de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi) zijn in plaats gekomen van Ziekenfondswet (ZFW), de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) en de Wet Zorgvoorzieningen (WZV). Dit heeft geleid tot een gerapporteerde lastenreductie, maar de ervaren regeldruk van cliënten en professionals valt minder gunstig uit. Per 1 januari 2009 zijn er verder vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving ingevoerd. Ook het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording Zorginstellingen (JMV), waarin verschillende verantwoordingsdocumenten (maatschappelijk verslag, jaarrekening en sectorspecifieke bijlagen) zijn geïntegreerd, geldt als regeldrukvermindering. Heel concrete doorgevoerde verbeteringen zijn verder de vereenvoudiging van indicatiestelling, met een vernieuwd formulier aanvraag zorg AWBZ (Actieplan AWBZ 2007, Bussemaker) en de indicatiestelling (WMO, AWBZ, werknemersverzekeringen en/of bijstand) via één loket: [www.regelhulp.nl](http://www.regelhulp.nl) (Ecorys 2010: 49-55).

Voor *merkbaar* minder regeldruk is volgens het rapport van Ecorys (2010: 57-60) vooral ook vertrouwen nodig. Vertrouwensmaatregelen zijn onder meer de eerder genoemde SIP's, de verdere terugtrekking van het CIZ in de rol van toezichthouder in plaats van uitvoerder, een onbepaalde geldigheidsduur van indicaties bij specifieke aandoeningen en het afschaffen van een medische herkeuring bij de heraanvraag van de gehandicaptenparkeerkaart voor permanent gehandicapten.

### *Experiment Regelarme instellingen*

Eén van de huidige initiatieven om regeldruk in de langdurige zorg te verminderen is het experiment 'Regelarme instellingen'. Het experiment is een voortvloeisel van het gedoog/regeerakkoord tussen de VVD, het CDA en de PVV (Rutte I) waarin is afgesproken de bureaucratie in de zorg terug te dringen. Het experiment bestaat uit

---

<sup>16</sup> Systematiek voor het volgen van de cliënt in alle fasen van de keten/ informatievoorziening (AWBZ). Zorgaanbieders, zorgkantoren, CIZ en het CAK wissen digitaal gegevens uit om aanvraag, (her)indicatie, declaratie, verantwoording en oplegging van eigen bijdragen uit te voeren. Dit gebeurt buiten het zicht van cliënten (zie ook Ecorys 2010: 49-50).





meldingen van hinderende regels en 28 initiatieven/ experimenten bij organisaties voor langdurige zorg (gestart in januari 2012).<sup>17</sup>

De criteria, waaraan een experiment moet voldoen zijn vrij globaal; de kwaliteit van de zorg mag met de initiatieven niet ter discussie komen te staan; de zorgaanbieder moet aannemelijk kunnen maken wat deelname oplevert en er ontstaat meer kwaliteit, doelmatigheid en/of cliëntgerichtheid door het verminderen van regeldruk (ministerie van VWS, 8 maart 2012). Voor het experiment wordt geen extra geld beschikbaar gesteld, maar de opbrengsten van het terugdringen van overhead gaan terug naar de zorginstelling. Verder is de bewijslast omgedraaid: de regelgevende instantie moet aangeven waarom regels *wel* noodzakelijk zijn. Geeft een zorgaanbieder dus aan ‘last’ te hebben van indicaties, dan is het aan het CIZ en het ministerie van VWS om aan te tonen dat de regels hieromtrent *wel* noodzakelijk zijn. *Hierbij* dient het perspectief van het veld als uitgangspunt en wordt uitgegaan van *high trust, high penalty* (Kamerstukken II, 2010/11).

230 instellingen hebben inmiddels gehoor gegeven aan de oproep om hinderende wetten/regels te melden. Het gaat hierbij om 700 meldingen en 120 voorstellen. De meldingen richten zich onder meer op hoofdonderwerpen als bekostiging, het berichtenverkeer in de keten en kwaliteitsindicatoren. Soms blijkt er spanning te bestaan in zaken die instellingen willen om de regeldruk te verminderen, bijvoorbeeld tussen ruimte en duidelijkheid en tussen standaardisatie en eigen invulling. Ook wordt geregeld gevraagd om herregulering, in plaats van het opheffen van regels (Kamerstukken II, 2011/12).

Globaal worden binnen het experiment initiatieven genomen als indicatiestelling door de zorgaanbieder (meer door zorgverleners zelf), het aanpassen van declaratieregels, resultaatfinanciering en productregistratie (ministerie van VWS, 8 maart 2012). Verder wordt werk gemaakt van de afschaffing van de minutenregistratie, AWBZ-brede Zorgregistratie (AZR) en standaardisatie van de inkoop-, betaal- en andere voorwaarden van gemeenten en zorgkantoren (Kamerstukken II, 2010/11). Deze aspecten hebben we daarom ook meegenomen in onze gesprekken over regeldruk in de langdurige zorg. De uitkomsten daarvan zijn te vinden in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>17</sup> <http://www.invoorzorg.nl/ivzweb/ivzh/ivzh-Regelarme-instellingen.html> (geraadpleegd: 7 juni 2012)



## 7 Casus II: Langdurige Zorg (resultaten)

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten uit de focusgroepen en de gesprekken die voor het praktijkonderzoek zijn gevoerd, waarbij een aantal van de onderwerpen uit hoofdstuk 6 wederom de revue passeren. Deze bevindingen zijn gebaseerd op een drietal oriënterende gesprekken (zie bijlage 1) en twee focusgroepen, aangevuld met en tweetal telefonische interviews (zie bijlage 3). In de focusgroepen zijn zoveel mogelijk verschillende actoren uit de keten van de langdurige zorg betrokken. Allereerst bespreken we bestaande ervaringen rond regeldruk (7.1), inclusief bestaande initiatieven op dit terrein die de regeldruk volgens respondenten *merkbaar* hebben verminderd (7.2). Vervolgens gaan we kort in op de verwachtingen die respondenten hebben ten aanzien van met name de overheid bij het verminderen van regeldruk (7.3). Ten slotte beschrijven we de ideeën van respondenten voor het *merkbaar* verminderen van hun regeldruk (7.4) en maken we enkele concluderende opmerkingen (7.5).

### 7.1 Ervaringen: knelpunten

Zowel de individuele als de groepsgesprekken over regeldruk in de langdurige zorg laten zien dat het geen nieuwe discussie is. Daarbij komen vooral de volgende aspecten ter tafel: de complexiteit van de keten, de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) en het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording zorginstellingen (JMV), het eigen instellingsbeleid, regeldruk rond indicatiestellingen en incidentmeldingen bij de inspectie. Overigens zijn veel andere (vaak kleinere) voorbeelden genoemd, maar het voert te ver om deze allemaal te beschrijven. De genoemde selectie is gebaseerd op zaken die meermaals aan bod zijn geweest.

#### 7.1.1 Regeldruk in de keten

Het figuur in hoofdstuk 6 toont een groot aantal actoren dat betrokken is bij de langdurige zorg. Deze actoren vormen tezamen een keten, van diagnosestelling, indicatiestelling (uit elkaar getrokken, zie ook Ecorys 2010: 44), zorglening, declaratie en toezicht. De complexiteit van het samenwerken in deze keten is een centraal onderwerp in de discussies over regeldruk. Een respondent zegt hierover:

*“Vanuit VWS heeft eigenlijk niemand echt overzicht over de hele keten. Vervolgens wordt dat wel gevraagd van zorgaanbieders.”*

Overigens wordt terecht opgemerkt dat er feitelijk ook nog eens sprake is van meerdere ketens waar cliënten in de langdurige zorg mee te maken kunnen krijgen. De actoren rond de Zvw, de WMO en de AWBZ vormen ieder een eigen keten. We focussen ons in deze rapportage op de AWBZ-keten.



De werking van de AWBZ-keten zorgt op verschillende manieren voor regeldruk. Ten eerste constateren zorgaanbieders dat ze te maken hebben met verschillende actoren die elk hun eigen regels hanteren. De decentralisatie van ‘begeleiding’ van de AWBZ naar de WMO betekent voor de zorgaanbieder bijvoorbeeld dat hij met verschillende zorgkantoren (voor de AWBZ) en gemeenten (voor de WMO) te maken heeft, die elk hun eigen voorwaarden stellen:

*“Wij doen zaken met acht zorgkantoren en vijftien gemeenten. Dan kun je niet alleen; dat is van de zotten.”*

Regeldruk wordt door respondenten gekoppeld aan de inherente complexiteit van de keten, waarin verschillende actoren elk hun eigen verantwoordelijkheden en belangen hebben, wat verandering moeilijk maakt:

*“Er zijn veel partijen die ieder hun eigen trein willen rijden, maar wie beheert de dienstregeling?”*

De onderlinge interdependenties zijn zeer sterk en zorgen ervoor dat vermindering van regeldruk voor de ene partij beweging vraagt van de andere partij, of mogelijk zelfs meer regeldruk oplevert voor die andere partij:

*“Wat je ziet bij de experimenten binnen Regelarme Instellingen is dat aanbieders weinig kunnen beginnen tegen de eisen van de andere stakeholder in de keten. Zodra aanbieders zaken willen aanpassen, dan moeten ook bijvoorbeeld het CIZ en ZN in beweging komen, en die strubbelen tegen. Wil een instelling de informatie bijvoorbeeld aanleveren in een Excelbestand, dan roept het CIZ meteen dat het ondoenlijk is om dat soort uitzonderingen te maken, dat ze daarvoor hun hele administratieve systeem moeten omgooien.”*

Een ander concreet voorbeeld waarbij de vermindering van regeldruk strandt in de keten is de minutenregistratie (per vijf minuten) in de thuiszorg. Vanuit het ministerie van VWS wordt aangegeven dat deze niet nodig is: *“aanbieders hebben dit zelf bedacht”*. De brancheorganisatie stelt echter dat het bijdragebesluit Zorg<sup>18</sup> wel degelijk gaat over geleverde zorgtijd per vijf minuten en dat daarnaast het declaratieprotocol van de NZa rept over declaratie op basis van geleverde zorgtijd.<sup>19</sup> De discussie wordt vervolgens gevoerd of de zinsneden in de besluiten/protocollen hetzelfde zijn als minutenregistratie. Ondertussen geeft het Centraal AdministratieKantoor (CAK) aan:

*“De staatssecretaris kan wel zeggen dat die minutenregistratie niet nodig is, maar het CAK stuurt klaten rekeningen voor hun eigen bijdrage, gebaseerd op minuten zorgtijd om die bijdrage te berekenen. Wij stonden dus op onze achterste*

---

<sup>18</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0008253/geldigheidsdatum\\_28-08-2012#HoofdstukII\\_i1\\_Artikel2](http://wetten.overheid.nl/BWBR0008253/geldigheidsdatum_28-08-2012#HoofdstukII_i1_Artikel2) (geraadpleegd 23 augustus 2012)

<sup>19</sup> [http://www.zorgkatoordwo.nl/Repository/Documents/Zorginkoopbeleid%202012/Declaratieprotocol\\_AWBZ\\_2012.pdf](http://www.zorgkatoordwo.nl/Repository/Documents/Zorginkoopbeleid%202012/Declaratieprotocol_AWBZ_2012.pdf) (geraadpleegd 23 augustus 2012)



*benen; klanten kijken die rekeningen héél precies na, neem dat maar van mij aan.”*

De belangen in het kader van regeldruk verschillen dus nogal eens tussen actoren, waarbij de ‘schuld’ voor regeldruk overigens geregeld wordt afgeschoven. Aanbieders kijken dan vooral naar het ministerie en de IGZ, terwijl deze partijen op hun beurt de bal terugkaatsen door te stellen dat ‘zo’n 80% van de regeldruk door instellingen zelf wordt veroorzaakt’. Een respondent beschrijft het als een terugkerend proces dat als volgt verloopt:

*“In de Kwaliteitswet Zorginstellingen staat dat iedere cliënt een zorgplan moet hebben dat wordt besproken met de cliënt. In de wet staat alleen wat er in hoofdlijnen in dat plan moet. Vervolgens vinden instellingen het moeilijk om dat in te vullen, er is handelingsverlegenheid. Dan gaat de brancheorganisatie een opzet maken en wordt er vervolgens – met alle goede bedoelingen – een heel dik zorgplan van gemaakt. Zorginstellingen gaan dan alles maar invoeren, terwijl lang niet alles is op iedere cliënt van toepassing is. Het plan wordt daarmee uiteindelijk een maatje te groot voor iedere cliënt. Medewerkers zitten blaadjes in te vullen. En de inspectie zit met half ingevulde zorgplannen. Dan verliezen we allemaal.”*

Kortom, door functiescheidingen is de werking van de keten tegelijkertijd een bron van regeldruk en een drempel bij het wegnemen van regeldruk. Bovendien ontstaat in de keten het gevaar dat regeldruk wordt benaderd als iets waar ‘de ander’ voor zorgt, en wat (daarom) buiten de eigen invloedssfeer ligt.

### **7.1.2 Uitbreiding van bestaande vehikels: AZR en JMV**

De AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) is een ‘systematiek voor het volgen van de cliënt in alle fasen van de keten: het indiceren, het toewijzen, het leveren van zorg en het opleggen van de eigen bijdrage aan cliënten. Het doel van de AZR is het ondersteunen van een snelle en efficiënte inzet van zorg en bijdragen aan een afname van administratieve lasten.<sup>20</sup> De uitvoeringsorganisatie College voor Zorgverzekeringen (CVZ) beheert het systeem. Hoewel respondenten de digitalisering van de informatiestromen toejuichen, is er nog wel wat aan te merken op de werkbaarheid van het huidige systeem vanuit het oogpunt van regeldruk:

*“Als je een spatie te weinig invult dan valt het uit en kun je opnieuw beginnen.”*

*“De AZR werkt nu als een keten. De informatie wordt de keten doorgestuurd, een push-systeem. Het zou mooi zijn als we er een pull-systeem van kunnen maken, met één grote bak waar alle informatie in komt voor de aanbieders.”<sup>21</sup>*

<sup>20</sup> <https://www.zorgregistratie.nl/web/zorgregistratie/over-azr> (geraadpleegd 23 augustus 2012)

<sup>21</sup> Naar de gelijkenis van een Elektronisch Patientdossier (EPD)



Overigens wordt hier op dit moment werk van gemaakt.<sup>22</sup> Een veel groter punt ten aanzien van de AZR is dat het systeem haar oorspronkelijke doel – het verminderen van administratieve lasten en wachtlijsten – voorbij is geschoten; het systeem wordt nu vooral ingezet voor verantwoordingsdoeleinden. Het is gaandeweg gebruikt als kapstok om allerlei andere zaken aan te hangen:

*“We hadden een simpele ICT-tool om iets op te lossen. 14 jaar later is het een monster geworden dat ons in de kont bijt.”*

Voor het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording zorginstellingen (JMV) geldt iets soortgelijks. Het jaardocument bundelt jaarlijkse verantwoordingsverplichtingen op grond van wet- en regelgeving in één document.<sup>23 24</sup> Het document was onder meer bedoeld om regeldruk te verminderen. Aangegeven wordt dat ‘dit document in ziekenhuizen twee keer zo dik is als in de VV&T (Verpleging, Verzorging & Thuiszorg)’, maar ook hier geldt volgens respondenten dat het gevaar dreigt dat het een vehikel wordt voor alles wat ketenpartners willen weten van zorginstellingen:

*“Je ziet wel dat er een gatekeeper nodig is om te zorgen dat het document niet uitdijt. Zo wil het CBS een aantal gegevens van zorginstellingen hebben, zoals verzuimcijfers. Er is wel een wettelijke basis voor die gegevensuitvraag, maar het CBS kan niet handhaven. Omdat het JMV wel de mogelijkheid tot handhaving biedt, probeert het CBS haar onderdeel daar nu in te schuiven.”*

De AZR en het JMV zijn daarmee voorbeelden van initiatieven die o.a. zijn genomen om regeldruk te verminderen, maar die in de huidige praktijk niet meer als zodanig worden ervaren.

### 7.1.3 Instellingsbeleid

Een derde en veelgenoemd knelpunt is het eigen instellingsbeleid. Een voorbeeld is de invulling van de normen voor ‘verantwoorde zorg’ vanuit de Kwaliteitswet Zorginstellingen<sup>25</sup>:

*“Volgens de kwaliteitswet moet een instelling verantwoorde zorg bieden. Instellingen moesten zelf beschrijven wat dat is. Na zeven jaar was er nog niks. Toen heeft de IGZ normen opgesteld en aan zorginstellingen voorgelegd. Instellingen gingen toen zelf een normenkader maken: 45 normen, met daarachter de wens om dat elk jaar te meten. Dat is vervolgens een topmelding administratieve lasten. (...) Het is gigantisch doorgeslagen.”*

---

<sup>22</sup> Het ministerie van VWS heeft het platform IZO (<http://platform-izo.nl/site/over-platform-izo/>) geïnitieerd, waarin o.a. de AZR tegen het licht wordt gehouden.

<sup>23</sup> Maatschappelijk verslag, jaarrekening en sectorspecifieke bijlagen.

<sup>24</sup> <http://www.zorggegevens.nl/zorg/jaardocument-maatschappelijke-verantwoording-zorginstellingen/> (geraadpleegd: 23 augustus 2012)

<sup>25</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0007850/geldigheidsdatum\\_28-08-2012](http://wetten.overheid.nl/BWBR0007850/geldigheidsdatum_28-08-2012) (geraadpleegd 23 augustus 2012)



Zorginstellingen geven zelf ook aan dat cultuuraspecten en organisatorische keuzes nogal eens voor regeldruk zorgen die instellingen zelf ‘maken’:

*“De ene instelling heeft een overhead van 5%, de ander van 20%. De vraag is hoe er wordt omgegaan met regels. Dat slaat door, vooral in grote instellingen.”*

*“Dat Buurtzorg succes boekt, ook als het gaat om regeldruk, heeft te maken met organisatorische keuzes, zoals een goed werkend ICT-systeem en sturen op basis van vertrouwen.”*

*“Je ziet dat de keuze wordt gemaakt om zorg op een zo laag mogelijk niveau weg te zetten. Dus: de HBO-verpleegkundige geeft een spuit, de MBO-er wast de cliënt en iemand met een lagere opleiding verzorgt het eten. Dat is een organisatorische keuze, die veel belemmeringen meebrengt. Qua regels is er eigenlijk weinig dat echt heel beperkend is.”*

Er zijn vooral respondenten die dit *over* aanbieders zeggen; in veel mindere mate noemde de aanbieders dit onderdeel zelf, al beamen zij dit wel als het wordt genoemd.

#### **7.1.4 Indicatiestelling**

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) beoordeelt of mensen recht hebben op AWBZ-zorg. Dit gebeurt op basis van door het ministerie van VWS opgestelde criteria. Het kan daarbij gaan om herindicatie – die vervolgens onafhankelijk getoetst wordt door het CIZ – of een indicatie door het CIZ zelf voor mensen in complexe situaties.<sup>26</sup> In het kader van regeldruk worden rond indicatiestelling twee zaken genoemd.

De eerste is de complexiteit van de indicatiestelling. Het is volgens respondenten al veelzeggend dat hiervoor een zogenaamde ‘indicatiewijzer van 233 pagina’s’ nodig is:

*“Ik heb mijn medewerkers een cursus van €4.000 gegeven om ze de indicatiewijzer van het CIZ te laten begrijpen.”*

Ook de inflexibiliteit van de indicatiestelling wordt genoemd. Het indiceren is aanbodgericht, werkend met vaste uren en functies. Daardoor zijn inflexibele pakketten ontstaan. In het kader van regeldruk wordt daarbij specifiek het aanvragen van indicaties rond overbruggingszorg genoemd.<sup>27</sup>

Indicatiestelling is gestart vanuit de problematiek van wachtlijsten. Er moest heel precies geregistreerd worden met de bedoeling om dit maatschappelijke probleem op te lossen. Het ‘reflectieve vermogen’ van het systeem is echter beperkt. De wachtlijsten zijn inmiddels grotendeels opgelost, maar er wordt vervolgens weinig

<sup>26</sup> <http://www.ciz.nl/over-het-ciz> (geraadpleegd: 23 augustus 2012)

<sup>27</sup> Overbruggingszorg is zorg die wordt ingezet in afwachting van realisatie van geïndiceerde zorg en die niet volledig overeenkomt met de geïndiceerde zorg.



nagedacht over wat dat betekent voor het systeem van indicatiestelling. Vermindering van regeldruk blijkt in dit kader lastig. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan:

*“Ons voorstel voor het experiment Regelarme Instellingen was ‘houd het simpel’. Laat een simpele indicatie stellen door de huisarts. Maar ja, als je uren niet registreert dan kun je geen bijdrage vaststellen en dan voldoe je niet aan de voorwaarden. Gevolg is dat je een dubbele administratie gaat voeren en het alleen maar erger wordt omdat het oude en het nieuwe systeem naast elkaar moeten blijven draaien.”*

Kortom, indicatiestelling zorgt volgens respondenten, en met name de zorgaanbieders, voor veel regeldruk.

### **7.1.5 Incidentmeldingen inspectie**

Bij een calamiteit is een instelling verplicht deze te melden bij de inspectie. Voor veel instellingen is dat een ‘administratieve frustratie’. Het grootste gedeelte van deze meldingen gaat per post. De melding start met een digitaal formulier, maar de inspectie gaat vervolgens vragen stellen die de instellingen schriftelijk dienen te beantwoorden. Afgelopen jaar ging het daarbij om ca. 9.000 incidentmeldingen. Volgens de inspectie gebeurt melden steeds breder; een scala aan incidenten komt bij de inspectie binnen, terwijl feitelijk alleen ‘echte calamiteiten’ gemeld hoeven te worden. Een ‘echte calamiteit’ is een ‘gebeurtenis met een ernstig schadelijk gevolg *door tekortkoming in de zorg.*’ Ruw geschat is nu slechts één op de 50 meldingen te wijten aan een tekortkoming in de zorg. De inspectie werkt overigens aan het verder digitaliseren van dit proces, in de hoop daarmee de regeldruk te verminderen. Er wordt echter ook aangegeven dat er een cultuurverandering nodig is bij instellingen, door niet alles meer te melden, maar weloverwogen te besluiten wat wel en wat niet gemeld dient te worden.

## **7.2 Ervaringen: merkbare verbeteringen**

Na stil te hebben gestaan bij een aantal ervaringen rond regeldruk in de langdurige zorg, gaan we in deze paragraaf in op ervaringen van respondenten met voorbeelden van *merkbaar* minder regeldruk. In het algemeen vinden respondenten het lastig om geslaagde voorbeelden te noemen:

*“Ik heb met een collega gekeken naar welke goede voorbeelden we kennen op nationaal niveau. We vonden het moeilijk om iets te bedenken.”*

Het enige geslaagde voorbeeld dat geregeld wordt genoemd zijn de zelfsturende teams:

*“De zelfsturende teams, die verminderen de regeldruk echt. Overigens wordt Buurtzorg daarbij steeds genoemd als het walhalla, maar die leveren geen onrendabele lijnen zorg (’s nachts), werken met hogere tarieven vanwege de inzet van verpleegkundigen en onderhandelen dat ook nog eens goed uit.”*



Ook de standaard indicatieprotocollen (SIP's) van het CIZ worden genoemd als een voorbeeld van verminderde regeldruk, dat breder uitgerold zou mogen worden. Met deze SIP's kan een zorgaanbieder direct zorg inzetten.<sup>28</sup>

Verder wordt aangegeven dat het verminderen van regels niet altijd een oplossing vormt voor regeldruk:

*“Soms is het niet verstandig om regels af te schaffen, hoogstens om te kijken of ze in de huidige vorm nog verder regelarm te maken zijn. Een voorbeeld is de AO/IC regeling (Administratieve organisatie en interne controle waar alle zorgaanbieders aan moeten voldoen). Als je die zou afschaffen, dan gaan zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten zelf aan de slag om iets soortgelijks te regelen.”*

Respondenten zijn dus beperkt in staat om goede voorbeelden te noemen van merkbaar minder regeldruk in het verleden.

### 7.3 Verwachtingen

Er is een groot besef van de onderlinge afhankelijkheden in de keten (zie ook paragraaf 7.1.1) en daarom wordt er niet duidelijk één actor aangewezen die in het kader van regeldruk zijn rol op zou moeten pakken. Het aanpakken van regeldruk wordt vooral gezien als een gezamenlijk uitdaging, wat het lastig maakt om daadwerkelijk stappen te zetten. Respondenten onderkennen in het algemeen de complexiteit van de sector en hebben dan ook vooral verwachtingen van het verschuiven van verantwoordelijkheden naar andere actoren (zie paragraaf 7.4).

Ten aanzien van de overheid zijn de verwachtingen niet al te hoog gespannen. De ogen zijn vooral gericht op directe(re) partners in de keten die regeldrukvermindering mogelijk maken, zoals het CIZ bij indicatiestellingen. Het CIZ kijkt op haar beurt weer naar het ministerie van VWS. De overheid wordt niet per definitie gezien als dé actor die regeldruk verder moet verminderen:

*“Vanuit de overheid gebeurt voldoende. De crux zit hem vooral in de organisatie zelf. Laat de tandem van zorgverlener en cliënt het oppakken.”*

Per onderwerp zijn er dus verwachtingen ten aanzien van verschillende betrokken actoren, en deze verwachtingen worden veelal realistisch geformuleerd. Bovendien zijn partijen bereid om op verschillende vlakken de hand in eigen boezem te steken: zij zijn zich bewust van hun eigen aandeel in de gecreëerde regeldruk.

---

<sup>28</sup>: Zie ook paragraaf 6.2.

Het protocol leidt via kernvragen tot een indicatie. Het CIZ zet deze indicatie in principe zonder eigen afweging om in een indicatiebesluit. Toetsing gebeurt achteraf steekproefsgewijs. <http://www.ciz.nl/voor-professionals/aanvragen-awbz-indicatie/standaard-indicatieprotocol> (geraadpleegd: 2 september 2012)





## 7.4 Ideeën

Als gevraagd wordt naar (nieuwe) manieren om de regeldruk *merkbaar* te verminderen, dan vormen ‘vertrouwen’ en ‘zelfsturing’ de sleutelwoorden. Als het over regeldruk gaat, dan wordt daar geregeld de term vertrouwen aan gekoppeld. De zorg zou teveel gericht zijn op controle en beheersing.

*“Het morele gedrag devalueert. Voor mij is dat direct gekoppeld aan regeldruk. Het inleven in anderen, het zelf denken, dat wordt uitgeschakeld. Er wordt veel minder een appèl gedaan op het intrinsieke gedrag. (...) Er wordt teveel gedacht vanuit het collectief en vanuit controle.”*

Overigens is het daarbij nog niet duidelijk *wie* dat vertrouwen dan precies zou moeten krijgen. Het lijkt onderdeel van de strijd die continu plaatsvindt in de keten (zie ook paragraaf 7.1.1). Zo wordt er gesteld dat de *cliënt* meer de hoofdrol moet krijgen in de keten:

*“Schaf de zorgkantoren en de AZR af. Geef het CIZ een andere rol (meer toezichhoudend op indicaties in plaats van uitvoerend) en ga incidenteel toetsen met het geluk van de patiënt als criterium. Leg de regie en het geld neer bij de cliënt. Ik weet het, dat is erg idealistisch, maar het levert wel veel energie op.”*

Hier wordt echter een aantal stevige argumenten tegenin gebracht. Ten eerste ziet de cliënt niet alles, zoals de geldstromen. De cliënt kan overigens wél aangeven hoeveel zorg hij krijgt. Ten tweede laat het Persoonsgebonden budget (pgb) zien dat mensen – als ze eenmaal een bepaald bedrag krijgen – dat ook uitgeven. Er is daarmee geen prikkel tot kostenreductie. Ten derde heeft het pgb volgens respondenten laten zien dat zorg, die anders door vrijwilligers geleverd zou zijn, nu werd gefinancierd; mantelzorg werd daarmee gemonetariseerd. Ten vierde – en in het kader van regeldruk het meest van belang – betwijfelen respondenten of deze rol voor de cliënt leidt tot regeldrukvermindering. Het pgb bewijst dat in elk geval niet.

Naast cliënten wordt nog vaker gesteld dat *zorgorganisaties* meer in ‘the lead’ moeten komen:

*“Geef de zorgorganisaties het budget dat afgesproken is en laat de verantwoordelijkheid voor wat je met de klant doet bij de organisatie liggen. We worden zoveel gecontroleerd door accountants e.d. dat de controle al afgedekt is.”*

Veruit het meest gaat het in dit kader over vertrouwen in de *professional* c.q. professionele ruimte. Daarin ligt voor velen de sleutel voor *merkbaar* minder regeldruk:



*“Een verpleeghuis werkte met een centrale planningsafdeling. Mensen in teams hadden constant haast. Bij een vrouw van 83 kwamen 71 verschillende personen over de vloer. De planning was van die afdeling, níet van de dames op de werkvloer. Toen is gezegd: dames, vogel het maar met elkaar uit. Ineens was er van alles mogelijk, vielen ze voor elkaar in, pasten desnoods op elkaars kinderen.”*

*“De oplossing is loslaten. Van bovenaf loslaten. Ons (medewerkers.) het vertrouwen geven. Ik heb nu sinds twee maanden een nieuwe teammanager die het zo aanpakt. Ik merk nu al duidelijk hoeveel ruimte dat geeft.”*

Een meer concrete invulling van deze professionele ruimte zijn de zelfsturende teams. De teams leveren met het oog op regeldruk iets op voor de professional en de cliënt (zie ook paragraaf 7.2):

*“Nu (met wijkgericht werken) is er één aanspreekpunt. Een cliënt die overstapte naar een andere zorgorganisatie had geturfd: er kwamen bij haar meer dan 50 mensen per jaar langs. Ze liet een rekening zien van alle momenten dat ze ons telefonisch had willen bereiken en toonde aan dat ze meer dan €10 per maand uitgaf om ons te bellen. Nu zijn er vaste medewerkers op kantoor, zijn de wijken kleiner gemaakt en is er een vast persoon die in de wijk werkt.”*

Kortom, in het kader van de vermindering van regeldruk ligt de uitdaging volgens respondenten allereerst in de verdeling van verantwoordelijkheden (dichterbij de cliënt, de organisatie en de professional) en de nadruk op vertrouwen die daarbij hoort. Vervolgens worden een aantal meer concrete maatregelen genoemd, die passen in deze benadering van regeldrukvermindering. Achtereenvolgens zien respondenten mogelijkheden waarbij de rol van de cliënt, de rol van de zorgaanbieder en de rol van de professional centraal staan. Deze actoren krijgen bij deze suggesties geregeld een grotere rol en meer vertrouwen, maar dat vraagt tegelijkertijd ook wat van hen. Hierna lichten we dat kort toe.

#### **7.4.1 Rol cliënt**

Een suggestie die volgens respondenten in de focusgroep zou leiden tot merkbaar minder regeldruk is het invoeren van een **Elektronisch Cliënten dossier**. De cliënt zou daarin zelf documenten kunnen aanvullen en altijd bevoegd zijn. Als er indicaties zijn dan kan CIZ die via dit dossier aanbieden. De AZR zou volgens deze respondenten afgeschaft kunnen worden. De cliënt staat centraal in het dossier, waarbij verschillende partijen tot een deel ervan toegang hebben. Het hoge ICT-gehalte en de toegankelijkheid voor de oudere generatie worden wel als nadelen gezien.

#### **7.4.2 Rol zorgaanbieder**

Een aantal andere ideeën ter vermindering van regeldruk zetten de zorgaanbieder in een centralere rol:



- De inning van **eigen bijdragen** van cliënten voor de zorg die ze ontvangen door de zorgaanbieder zelf, in plaats van via het Centraal Administratiekantoor (CAK). In het kader van privacy (de zorgaanbieder zou daarbij inzicht krijgen in het inkomen van de cliënt) is dit voorstel voor alsnog echter onhaalbaar gebleken.
- De **duur van CIZ-indicaties** verlengen voor cliënten voor wie het duidelijk is dat de situatie onveranderlijk is, wat op sommige plekken al gebeurt. Dan kan bijvoorbeeld door niet elke vijf, maar elke vijftien jaar een herindicatie aan te vragen. Alleen bij meer of minder dienstverlening wordt dan een herindicatie aangevraagd. Elke vijf jaar herindiceren is volgens respondenten ingegeven vanuit de ongegronde angst dat de cliënt minder begeleiding krijgt terwijl de zorginstellingen blijven declareren. CIZ zou veel meer steekproefsgewijs te werk moeten gaan. Dit zou passen bij de al eerder in de paragrafen 6.2 en 7.4 genoemde veranderende rol van het CIZ van uitvoerder naar toezichthouder.
- Ook wordt er ingezet op het afschaffen van de **minutenregistratie**, bijvoorbeeld door op *week*basis te werken. De instelling stelt vast welke zorg een cliënt per week nodig heeft (dus gemiddeld aantal uren of minuten per klasse maal het bedrag dat daarvoor staat), en levert vervolgens de zorg. Dan kan het zijn dat de kosten de ene week wat hoger zijn en de andere week wat lager, maar de breed gedragen verwachting is dat dat zich uitmiddelt (zie ook paragraaf 6.2).
- Ten aanzien van het geregeld genoemde scala aan **kwaliteitsindicatoren** (zie paragraaf 6.2) wordt de mogelijkheid geopend om meer de verbinding te leggen tussen wat een instelling intern nodig heeft aan kwaliteitsinformatie en wat nodig is voor de externe verantwoording. Daarin zouden directe koppelingen gemaakt moeten worden. Die twee vormen van verantwoording kunnen dus aan elkaar verbonden worden.

*“Een bestuurder wil ook weten hoeveel klachtmeldingen er zijn, hoeveel incidenten er zijn en wat eraan wordt gedaan. Hoe het zit met zijn personeelsbestand? Dat zou ook de informatie zijn die externen kunnen uitvragen. We kunnen elkaar daarin wel aardig vinden, geloof ik.”*

- Een andere rol die vooral niet-zorgaanbieders noemen is de houding die wordt ingegeven door risico's en procedures. Als voorbeeld wordt het **Zorgleefplan** aangehaald. Een dergelijk plan dien je binnen zes weken op te stellen voor de cliënt, met daarin afspraken over hoe iemand wil wonen, leven et cetera. Daarin kun je ook afspraken maken over bijvoorbeeld de risico's van vallen. Als er dan een incident is, dan is het al besproken met de cliënt:



*“Dat is niet de benadering van ‘volgens de procedures’, maar van eerlijk zeggen wat mogelijke risico’s zijn en wat volgens de cliënt acceptabele risico’s zijn. Er is een verandering van attitude nodig. (...) Dat zorgleefplan moet je niet zien als bureaucratie, maar als een kwaliteitsgarantie. Het gaat soms dus om de benadering.”*

### 7.4.3 Rol professional

De rol van de professional komt het meest aan bod, vooral als het gaat over de populaire zelfsturende teams. Daarnaast wordt nog het voorbeeld genoemd van het werken met klassen door het CIZ voor **indicatie** en declaratie.

*“Die klassen zijn geformuleerd in een taal die wijkverpleegkundigen gewoon niet kennen. Daarom proberen we nu uit wat er gebeurt als een zorgaanbieder de informatie in zijn eigen taal aanbiedt bij het CIZ. Dan is het vervolgens aan het CIZ om weer de vertaling naar de opgestelde klassen te maken. Dat is meer werk voor het CIZ, maar minder voor de professional en het verhoogt ook het begrip bij de cliënt.”*

## 7.5 Kortom

De ervaringen met regeldruk in de langdurige zorg, voornamelijk verwoord door zorgaanbieders, zijn divers. We beschreven regeldruk in de keten, de ontwikkelingen rond de AZR en het JMV, instellingsbeleid, indicatiestelling en incidentmeldingen bij de inspectie, maar deze ervaringen vormen slechts een greep uit het scala aan ervaringen.

Het blijkt voor respondenten lastig om goede voorbeelden van *merkbaar* minder regeldruk te noemen. Wel noemen zij suggesties die van betekenis zijn voor de rol van de cliënt, de zorgaanbieder en/of de professional en die in hun ogen bijdragen aan *merkbaar* minder regeldruk. Deze suggesties zijn soms heel concreet en praktisch (zoals de duur van CIZ-indicaties verlengen) of meer gericht op houding (bijvoorbeeld ten aanzien van het Zorgleefplan). Maar centraler dan meer concrete oplossingen – waarvan ook in bestaande rapportages al lijstjes verschenen – ligt de nadruk op vertrouwen. Pas als er voldoende onderling vertrouwen bestaat kan de samenwerking in de keten verbeteren. Vertrouwen, als tegenhanger van controle en beheersing, lijkt het essentiële fundament om regeldruk daadwerkelijk aan te pakken. Dat is volgens respondenten dan ook precies de kern van *merkbaarheid*: het vertrouwen geven en krijgen om in relatieve vrijheid te doen wat goed is voor de cliënt.



## 8 Conclusies en aanbevelingen

Voordat we de bevindingen bespreken, benoemen we graag nog eens de grote bereidheid van respondenten om deel te nemen aan dit onderzoek. Er was een hoge opkomst bij de focusgroepen in augustus. Dit onderstreept wat ons betreft het belang dat wordt toegekend aan het thema regeldruk in de onderzochte sectoren. Aan de focusgroepen namen vooral zorgaanbieders, professionals, vergunningverleners en vergunningaanvragers deel. Het burger/cliëntperspectief is regelmatig ter sprake gekomen in zowel de focusgroepen als de oriënterende en validerende gesprekken.

### 8.1 Bevindingen

Het verminderen van regeldruk is een belangrijk beleidsthema van de Rijksoverheid. Om regeldruk te verminderen zijn al vele initiatieven in het leven geroepen die ertoe moeten leiden dat regels worden vereenvoudigd of afgeschaft. Dit kwalitatieve praktijkonderzoek in opdracht van Actal was erop gericht ervaringen met en verwachtingen en ideeën voor het verminderen van regeldruk in kaart te brengen. Het specifieke doel was om na te gaan in hoeverre initiatieven ter vermindering van regeldruk *merkbaar* en *herkenbaar* zijn. Daartoe zijn twee casus uitgewerkt in twee sterk van elkaar verschillende sectoren, te weten de Wabo (omgevingsvergunningen) en de langdurige zorg (met o.a. het experiment regelarme instellingen).

Het onderzoek laat zien dat regeldruk als probleem wordt ervaren in beide sectoren. Hoewel de ervaringen en de gevoelde last van respondenten in het onderzoek verschillen, tekent zich een beeld af van een meerledig probleem dat alleen door een samenspel van verschillende activiteiten en door samenwerking tussen spelers aangepakt kan worden.

Hoewel respondenten de nodige ervaringen hebben met initiatieven om regeldruk te verminderen, vinden zij het lastig om de concrete merkbaarheid ervan te beschrijven. De intentie van veel initiatieven wordt gezien en onderschreven; bestaande initiatieven binnen de sector worden regelmatig *herkend*. Volgens respondenten laat de feitelijke *merkbaarheid* echter te wensen over. Veel initiatieven hebben in de perceptie van de respondenten (nog) niet de gewenste uitwerking en/of resultaten worden via de achterdeur weer teniet gedaan.

Van belang is hier op te merken dat de respondenten over het algemeen een genuanceerd beeld hebben van de herkomst van de regeldruk. Met regelmaat trekken vertegenwoordigers van uitvoerende partijen zelf het boetekleed aan en wordt erkend dat er de neiging bestaat tot het stapelen van organisatieregels bovenop de regels van de landelijke en/of lokale overheden.



## 8.2 Vergelijking casus

Als uitwerking van voorgaande globale schets maken we in deze paragraaf een vergelijking tussen de twee onderzochte casus: de Wabo en de langdurige zorg. We bespreken overeenkomsten en verschillen in termen van ervaringen, merkbaarheid en herkenbaarheid van initiatieven ter vermindering van regeldruk.

### 8.2.1 Vergelijking kaders

Hoewel beide casus een complex wettelijk kader en speelveld kennen, kan worden gesteld dat deze complexiteit in sterkere mate doorwerkt in de casus van de langdurige zorg. Het stelsel aan regels, procedures en betrokken stakeholders is lastig te doorgronden en door de sterke mate van onderlinge afhankelijkheid van de partijen is het veranderen van bestaande procedures een lastige exercitie. Op het moment dat één speler een stap wil zetten ter vermindering van de bestaande regeldruk blijkt al snel dat dit implicaties heeft voor (een groot deel van de) andere actoren in de keten.

### 8.2.2 Vergelijking ervaren regeldruk

Regeldruk is zowel bij de langdurige zorg als de Wabocasus een herkenbaar thema. Er wordt veel over gesproken en er zijn diverse initiatieven en programma's om de druk te verminderen. In beide casus is daarnaast – in de ogen van respondenten – sprake van een hoge mate van ervaren regeldruk. Hoewel regeldruk door de één als lastiger wordt ervaren dan door de ander, lijkt de ervaren last groter bij de casus langdurige zorg dan bij de Wabo. Deze constatering kunnen we niet kwantificeren, maar baseren we op het feit dat bij de Wabocasus eerder een nuance wordt aangebracht met betrekking tot de ervaren regeldruk. De last wordt in deze casus verder iets eerder toegeschreven aan onvoldoende kennis van betrokkenen van de bestaande procedures en de beste werkwijzen om ermee om te gaan. In de casus langdurige zorg wordt dit kenniselement minder genoemd. De betrokkenen zijn vaak zeer goed op de hoogte van de benodigde procedures. De last lijkt hier vooral voort te komen uit de stapeling van procedures en regels en de ver doorgevoerde afhankelijkheden ertussen.

### 8.2.3 Vergelijking merkbaarheid

Bij beide casus zijn respondenten in staat voorbeelden te noemen van bestaande pogingen om regeldruk te verminderen (herkenbaarheid). In termen van *merkbaarheid* geven respondenten aan dat deze te wensen over laat. Ook hier lijkt het probleem dat geschetst wordt in de zorgcasus hardnekkiger dan in de Wabocasus. Waar in de Wabocasus nog duidelijk voordelen genoemd kunnen worden van ingezette initiatieven zoals het OLO en de vergunningencheck en sommige initiatieven vooral last lijken te hebben van het feit dat ze nog in de kinderschoenen staan, kunnen respondenten in de zorgcasus minder makkelijk merkbare voorbeelden van verminderde regeldruk noemen..



Uiteraard moet ook hier in acht worden genomen dat het experiment regelarme instellingen nog maar kort geleden in gang gezet is en dat de merkbaarheid ervan wellicht pas over enkele jaren zal komen. Maar regeldruk is al langer een thema in de zorg en van de eerdere initiatieven worden feitelijk alleen het concept van de zelfsturende teams en de SIP's<sup>29</sup> als merkbaar genoemd. Waar in de zorg veel zaken oorspronkelijk in gang zijn gezet met het doel de zorg beter te organiseren en bijvoorbeeld wachtlijsten weg te werken zijn deze initiatieven inmiddels zelf verworden tot grote bronnen van regeldruk (o.a. AZR<sup>30</sup> en indicatiestellingen).

Wat verder opvalt in het kader van de merkbaarheid, is dat er nogal wat programma's/pilots/projecten zijn die relatief los van elkaar lijken te opereren. Er zijn programma's die soms zomaar ophouden en waarvan resultaten niet duidelijk zijn. Er lopen zoveel initiatieven naast elkaar dat het risico bestaat dat betrokkenen door de bomen het bos niet meer zien. Het is goed voor te stellen dat de merkbaarheid daaronder te lijden heeft.

De resultaten van de vergelijking van de casus zijn kort samengevat in de onderstaande tabel:

	<b>Casus I Wabo</b>	<b>Casus II Langdurige zorg</b>
<b>Kaders</b>	Directe contacten tussen burger/ondernemer en overheid	Geschakelde keten met meer onderlinge interdependenties
<b>Ervaren regeldruk</b>	Hoge mate van ervaren regeldruk (met nuances), vooral door onvoldoende kennis bij betrokkenen.	Hoge mate van ervaren regeldruk, vooral door interdependenties en stapeling.
<b>Merkbaarheid (voorbeelden)</b>	OLO, vergunningencheck	Zelfsturende teams en SIP's

Bij deze ervaringen plaatsen wij de volgende twee nuancerende opmerkingen. Ten eerste blijkt tijdens de gesprekken dat respondenten in beperkte mate een historisch perspectief betrekken bij de ervaren regeldruk. De neiging bestaat te stellen dat het vroeger beter geregeld was, maar slechts een enkeling weet dit gevoel te concretiseren. Wanneer dit wel gebeurt, wordt duidelijk dat er weinig besef is van de vooruitgang die al is geboekt. Bij de Wabo worden de digitale mogelijkheden bijvoorbeeld als vanzelfsprekend gezien, terwijl het niet zo lang geleden is dat nog veel op papier werd gedaan.

<sup>29</sup> Standaard Indicatie Protocollen

<sup>30</sup> AWBZ-brede Zorgregistratie



Ten tweede wordt tijdens de validatieronde (zie bijlage 4) opgemerkt dat regeldruk inmiddels een veelgebruikt begrip is en daarmee al snel de ‘framing’ van zaken bepaalt. De verhouding tussen wat daadwerkelijk als regeldruk kan worden gezien en waar het overgaat in zaken die ‘gewoon goed geregeld’ zijn, vertroebelt daardoor. Wanneer iets vaak regeldruk wordt genoemd, gaat dit een eigen werkelijkheid worden. Dat is de keerzijde van de focus op *ervaringen* van regeldruk. Het is bovendien een subjectief concept: wat door de één wordt gezien als regeldruk veroorzakende regels is voor de ander een wenselijk en passend wettelijk kader.

### 8.3 Regeldruk *merkbaar* verminderen: vertrouwen

De respondenten in beide casus zien meerdere mogelijkheden voor merkbaar minder regeldruk. In de Wabocasus richten ideeën zich vooral op vereenvoudiging van regels en maatwerk en het verschuiven van verantwoordelijkheid naar marktpartijen. De overheid zou minder moeten doen, al is er wel enige twijfel of de markt dit zomaar kan en wil overnemen en er toch niet blijvend naar de overheid zal worden gewezen. In de validatie werd benadrukt dat het hierbij vaak gebruikte mantra ‘privaat wat kan, publiek wat moet’ weinig concreet en weinig realistisch is. De respondenten in de zorgcasus richten hun ideeën voor merkbaar minder regeldruk op zelfsturing door professionals en de verdeling van verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de zorgaanbieder, de professional en/ of de cliënt. In beide casus vormt vertrouwen het kernbegrip bij geuite ideeën. Dit wordt onderschreven tijdens één van de valideringsgesprekken: bedrijven, beroepsbeoefenaars en burgers zijn vaak uitstekend in staat te functioneren in een relatief regelarme context. Formele afspraken worden in die gevallen vervangen door meer informele afspraken tussen de betrokken spelers.

Het blijkt voor respondenten echter lastig om vertrouwen verder te operationaliseren. Het gaat dan over *high trust, high penalty*: veldpartijen krijgen binnen de kaders veel ruimte om zaken naar eigen inzicht in te vullen, maar wanneer buiten de gestelde kaders getreden wordt, wordt hard opgetreden. Een verdere concretisering van vertrouwen naar nieuwe ideeën wordt maar beperkt gemaakt.

De vraag is dan ook waar het precies over gaat als respondenten ‘vertrouwen’ als hét middel zien voor merkbaar minder regeldruk. In elk geval gaat het niet over het simpel verschuiven van het probleem van de ene naar de andere actor in het beleidsnetwerk (van toezichthouder naar zorginstelling, van gemeente naar bouwondernemer). Evenmin betekent vertrouwen het geven van ongelimiteerde vrijheid. Vertrouwen is veelal een *product* van gezamenlijk handelen. Concrete ervaringen, handelingen en initiatieven zullen moeten *leiden* tot vertrouwen, om daarmee vervolgens *merkbare* regeldrukvermindering te bewerkstelligen. Het gaat bij vertrouwen in deze context om hoe we met risico’s en fouten omgaan. Hoeveel risico’s staan we toe? Tot op welke hoogte vinden we de ruimte voor het maken van fouten acceptabel? Die





risicobeheersing is gelaagd: zij bestaat uit instrumentele, culturele/professionele en institutionele factoren. Op deze factoren, die aanknopingspunten bieden voor het merkbaar verminderen van regeldruk, gaan we in onze analyse en aanbevelingen dieper in.

## **8.4 Analyse en aanbevelingen**

Respondenten geven al aan dat alleen het verminderen of vereenvoudigen van regels in veel gevallen onvoldoende is om regeldruk *merkbaar* te verminderen. Een breder perspectief is nodig. Hierna zoomen we allereerst in op de een aantal instrumentele factoren als aanknopingspunt voor merkbaar minder regeldruk. Hierbij gaan we uit van de meer klassieke insteek voor het verminderen van regeldruk. We betogen echter dat dereguleren en praktische (ICT)-tools niet voldoende zijn. In beide casus vormt vertrouwen een kritische randvoorwaarde voor succesvolle regeldrukvermindering. Daarom is het van belang om voor merkbaar minder regeldruk ook in te spelen op culturele/professionele en institutionele factoren, die directer inspelen op het onderling vertrouwen, met een focus op de culturele/professionele factoren.

### **8.4.1 Instrumentele factoren**

Het merkbaar verminderen van regeldruk is om te beginnen dus heel praktisch gekoppeld aan een aantal instrumentele factoren. Zo dient de ondersteuning van processen optimaal geregeld te zijn. Het gaat dan om ICT-toepassingen en procedures. Een voorbeeld is hierbij het Omgevingsloket Online (OLO), dat volgens respondenten tot merkbaar minder regeldruk heeft geleid. Op een aantal andere vlakken is hier nog winst te behalen, bijvoorbeeld rond de AZR in de zorg of bij het verlengen van de duur van CIZ-indicaties. In de Wabo wordt gerept over het terugdringen van detailregistratie bij weinig voorkomende processen of weinig gebruikte producten. Ook de regeldruk bij de veelal nog schriftelijke communicatie met de inspectie bij incidentmeldingen kan merkbaar verminderd worden door meer gebruik te maken van digitale mogelijkheden. Bij deze voorbeelden zijn veranderingen nodig in bestaande systemen, regels en protocollen.

Kortom, bij het merkbaar verminderen van regeldruk dient uitdrukkelijk aandacht te blijven voor de vereenvoudiging van protocollen/procedures/regelgeving en digitale mogelijkheden daarbij. Verder kunnen digitale informatiestromen beter op elkaar worden afgestemd.

### **8.4.2 Culturele/ professionele factoren**

Een tweede groep van factoren die van belang is voor het merkbaar verminderen van regeldruk is van culturele/professionele aard. Het gaat hierbij om het belang van een juiste combinatie van kennis, vaardigheden en attitude, zowel op het niveau van de beleidsmakers als op het niveau van de gereguleerde. Respondenten in de Wabocasus



geven aan dat regeldruk vaak voortkomt uit tekortkomende deskundigheid en gebrek aan mandaat bij sparringpartners bij (lokale) overheden waardoor zekerheid gezocht wordt in het strikt vasthouden aan procedures. Dit sluit aan op de stelling van Grimmelikhuijsen (2010:40), dat kennis en vaardigheden belangrijke randvoorwaarden zijn voor vertrouwen (*trustworthiness*).

De zorgcasus laat op haar beurt zien dat instellingen als gevolg van een risicomijdende attitude geregeld ook hun eigen instellingsbeleid opzetten naast het al bestaande landelijke beleid. Op dit niveau zit het merkbaar verminderen van regeldruk dus niet in het verminderen van regels, maar in de houding ten aanzien van regels en routines om met staand beleid om te gaan en de kennis die nodig is om hier meer flexibiliteit in te durven toestaan. Een ander concreet voorbeeld vanuit de zorg is het Zorgleefplan, dat nu geregeld wordt benaderd als een bureaucratische exercitie, terwijl met de juiste combinatie van kennis, kunde en attitude dit heel goed ingezet kan worden voor de verbetering van zorg (waarvoor het plan ook was bedoeld). In de Wabocasus gaat het dan bijvoorbeeld over ambtenaren die eenvoudiger vergunningen 'loslaten' en zich alleen nog richten op de complexere zaken. Vanuit het perspectief van regeldruk is er bovendien veel voor te zeggen de aandacht te richten op de 'veelaanvragers' in plaats van de incidentele aanvragen.

Kortom, de gereguleerden zijn gebaat bij gedegen expertise van betrokken professionals op overheidsniveau. Investing in benodigde expertise zorgt voor vertrouwen in de overheid als sparringpartner en kan zo leiden tot merkbaar minder regeldruk voor uitvoerders (professioneel). Verder vraagt het merkbaar verminderen van regeldruk de juiste houding en lef van uitvoerende actoren om regels zo te interpreteren dat zij passen bij het primaire proces in plaats van deze meer risicomijdend uit te werken als bureaucratische exercitie (cultureel aspect).

#### **8.4.3 Institutionele factoren**

In de ervaringen rond regeldruk en de merkbaarheid daarvan, dan wel de mogelijkheid om initiatieven voor het verminderen van regeldruk merkbaar te maken, spelen tot slot institutionele factoren een zeer belangrijke rol (zie voor institutionele verandering ook Vermeulen 2010). Dat wordt bijvoorbeeld zichtbaar in de sterke interdependenties in de AWBZ-keten, in de betrokkenheid van vier verschillende ministeries bij de Wabo, de veelheid aan betrokken private en publieke partijen rond ruimtelijke ordening en de verschuiving van regeldruk van de 'voorkant' naar handhaving, naleving en toezicht.

Al deze bevindingen duiden op institutioneel ingebedde ketens en grote afhankelijkheden daarbinnen. Om regeldruk merkbaar te verminderen dient in veel gevallen dus niet één actor in beweging te komen, maar meerdere actoren of zelfs een hele keten. In de zorgcasus wordt dat bijvoorbeeld zichtbaar rond het afschaffen van de



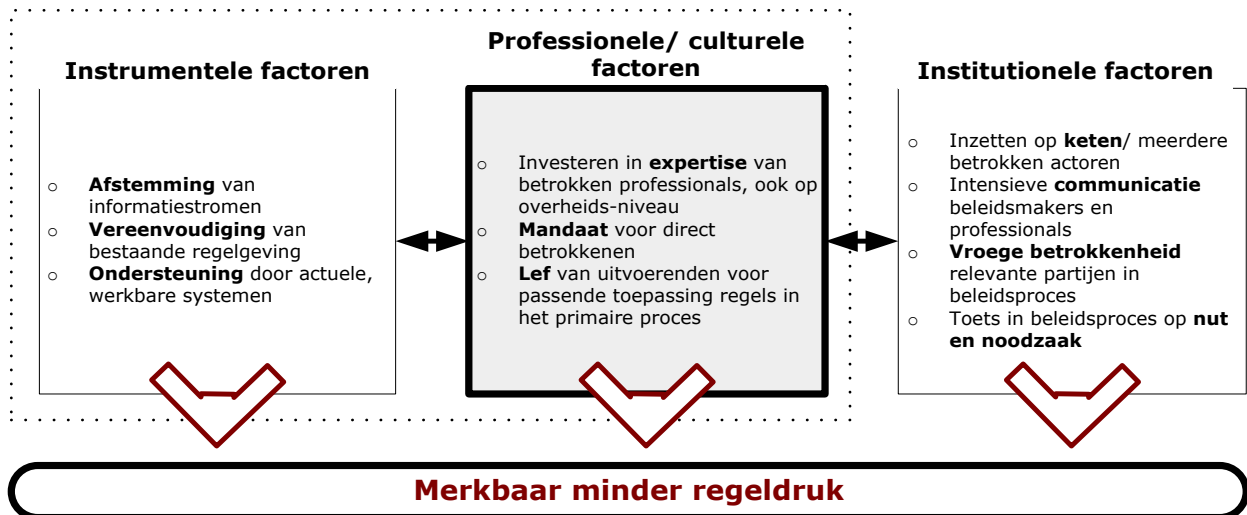
minutenregistratie: dat vraagt iets van zorgaanbieders, maar ook van het CAK. En bij het formuleren van kwaliteitsindicatoren is het niet alleen de inspectie die aan zet is, maar ook de aanbieder die deze indicatoren sterker zou kunnen koppelen aan interne bedrijfsvoering. Voor het merkbaar verminderen van regeldruk is het daarom - in veel gevallen - van belang initiatieven niet te richten op één type van actor, maar op de keten aan actoren die bij bepaalde regelgeving betrokken is. Dat wil zeggen dat een scala aan actoren bij voorkeur al vroeg in het beleidsvormingsproces betrokken dient te worden.

De fase van beleidsvoorbereiding is gebaat bij intensieve communicatie tussen de beleidsmakers en de professionals. In deze fase worden regelmatig nut, noodzaak en uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving getoetst. Deze toetsing heeft nogal eens een hoog tekentafelgehalte en betreft te weinig de kennis en ervaring van relevante actoren uit de sector, terwijl die voor het voorkómen van (ervaren) regeldruk in de toekomst nuttig kan zijn.

Tot slot is merkbaar minder regeldruk gebaat bij het laag neerleggen van verantwoordelijkheden. Dit vraagt om meer lokale aandacht voor regeldruk, op de schakelpunten tussen overheid en uitvoerende actoren en het verder uitwerken van mogelijkheden tot zelfsturing, waarbij meer verantwoordelijkheid bij de markt/de sector/de instellingen en de burger komt te liggen. Overigens is het van belang om op te merken dat de roep om private partijen meer verantwoordelijkheid te geven niet per se het recept voor merkbaar minder regeldruk: in de zorgcasus zijn het juist de private partijen die geregeld voor (extra) regeldruk zorgen en dat geldt ten dele ook voor de Wabocasus.

De onderstaande figuur toont de drie typen van factoren nogmaals, waarbij de nadruk ligt op professionele/culturele factoren voor het *merkbaar* verminderen van regeldruk. Hoewel we betogen dat alle factoren – geregeld ook in samenspel – nodig zijn voor het merkbaar verminderen van regeldruk, liggen aanknopingspunten voor interventies naar ons idee vooral in de professionele/culturele factoren, vanwege het feit dat:

- de focus bij vermindering van regeldruk tot nu toe vaak op de meer korte termijn gerichte instrumentele factoren ligt;
- met het vergroten van aandacht voor professionele/culturele factoren de blik automatisch verschuift naar de meer middellange termijn;
- professionele/culturele factoren volgens respondenten een grote invloed hebben op de *merkbaarheid*;
- professionele/culturele factoren doorgaans beter beïnvloedbaar zijn dan institutionele factoren.



De instrumentele factoren zien we als aanknopingspunten om concreet uitvoering te geven aan het verminderen van regeldruk en om in het dagelijkse werk *ondersteuning* te krijgen. De nadruk op de professionele/culturele factoren wil dan ook zeker niet zeggen dat de instrumentele factoren geen aandacht meer hoeven te krijgen, maar eerder dat ze niet geïsoleerd aangepakt dienen te worden. Op het instrumentele vlak is weliswaar al veel werk verzet, maar het blijft van belang hierbij een vinger aan de pols te houden. Zo wordt in de zorgcasus aangegeven dat het afschaffen van de AO/IC regeling (Administratieve organisatie en interne controle waar alle zorgaanbieders aan moeten voldoen) ertoe zou leiden dat andere actoren extra regelgeving gaan opstellen. En het Omgevingsloket Online uit de Wabocasus dient ook voortdurend aan nieuwe wetgeving en aan nieuwe wensen van vergunningaanvragers en –verleners te worden aangepast.

Deze meer klassieke wijze van regeldrukvermindering verdient dus blijvende aandacht, maar voor *merkbaar* minder regeldruk dient de aandacht zich te verbreden naar professionele en culturele factoren. Bij het werken aan instrumentele factoren is de inbedding in meer culturele en professionele factoren van groot belang, om het zogenaamde ‘waterbedeffect’ (zie wederom het voorbeeld van de AO/IC regeling) te voorkomen. De AZR, bedoeld om informatiestromen te stroomlijnen, vraagt bijvoorbeeld aandacht voor de culturele en professionele inbedding van het systeem, om verdere uitdijing te voorkomen. Het vergunningvrij bouwen (zie paragraaf 4.2.2) is een voorbeeld van een instrumentele ingreep, met culturele aspecten: naast een goede werking van de vergunningencheck is hiervoor het vertrouwen nodig dat burgers of andere partijen die hier gebruik van maken dit op een professionele wijze doen. Het afschaffen van de papieren bekeuring bij de politie (zie ook het rapport van Actal: Armslag voor de politieprofessional) vraagt zowel instrumentele aanpassingen – namelijk het gemakkelijk digitaal invoeren van bekeuringen – als ook aanpassing van professionele/culturele factoren: de politieagent kan nu niet meer zwaaien met een



papieren bekeuring als onderdeel van zijn repertoire en dient andere manieren te vinden om zijn waarschuwing kracht bij te zetten. Door instrumentele ingrepen te koppelen aan culturele en professionele factoren, worden deze ingrepen minder geïsoleerd en zorgen zij voor commitment aan het doel van regeldrukvermindering.

Meer fundamenteel zijn er institutionele aanknopingspunten voor regeldrukvermindering, maar deze vergen geregeld langetermijninterventies, of zijn in het geheel maar beperkt (direct) te veranderen. Zij zijn en blijven van belang omdat de instrumentele en cultureel/professionele factoren ingebed moeten zijn in een netwerk/stelsel dat ruimte geeft aan organisaties en professionals om initiatieven voor minder regeldruk in praktijk te brengen. De institutionele factoren moeten dit proces niet hinderen, maar juist stimuleren. Communicatie tussen en betrokkenheid van de verschillende stakeholders zijn daarin cruciaal. Een voorbeeld van een institutionele interventie met het oog op regeldrukvermindering is bijvoorbeeld het programma ‘Slim geregeld, goed verbonden’ (sggv) van het ministerie van EL&I, waarbij wordt ingezet op publiek-private ketensamenwerking vanuit het perspectief van de ondernemer, met het oog op vermindering van regeldruk.<sup>31</sup>

De tussenliggende professionele/culturele factoren, bieden op dit moment de meest geëigende aanknopingspunten voor inzet op *merkbaar* minder regeldruk. Dat vraagt van ministeries dat zij het voortouw nemen door hun aanpak van regeldruk (verder) te verbreden van instrumentele naar professionele en culturele factoren. Dit kan door in te zetten op deskundigheid en mandaat van betrokken actoren en op een cultuur bij uitvoerende partijen waarin de ruimte bestaat om te doen wat goed is vanuit professioneel oogpunt.

#### **8.4.4 Kortom**

Het inzetten op instrumentele oplossingen – zoals het verminderen of vereenvoudigen van regels en het inzetten van ICT-tools – blijft van belang, maar leidt niet automatisch tot merkbaar minder regeldruk. Merkbaar minder regeldruk is ook gebaat bij gedegen expertise op overheidsniveau, bij een andere, minder bureaucratische houding bij uitvoerders ten aanzien van informatieverplichtingen (culturele/ professionele interventies) en zicht op en het betrekken van de gehele keten/ alle relevante actoren bij initiatieven voor regeldrukvermindering. Bovendien verschuift de aandacht voor merkbaar minder regeldruk van het landelijke niveau naar lokale niveaus (institutionele aanknopingspunten). Gecombineerde inzet op instrumentele, culturele/professionele en institutionele factoren is cruciaal voor het creëren van vertrouwen. Vertrouwen wordt dan een product van intensieve en open samenwerking en communicatie in de keten en van investering in deskundigheid, met als gevolg daadwerkelijke *merkbaarheid*.

---

<sup>31</sup> Zie ook <http://www.sggv.nl/over-sggv> (geraadpleegd: 8 oktober 2012)



## Referenties

- Actal (2011) *Bouwstenen voor minder regels*, Den Haag, 15 september
- Aedes, Bouwend Nederland, Ministerie van VROM et al. (2009) *Winst met de Wabo. Wat betekent de komst van de omgevingsvergunning voor de bouw?* Den Haag.
- Commissie Dekker/ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008). *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces*, Den Haag.
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012) *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. PhD thesis, Utrecht University.
- Invoorzorg (2011) *Op weg naar minder administratieve lasten. Standaardisatie van informatievragen van concessiehouders voor de vermindering van administratieve lasten voor zorgaanbieders*, Utrecht.
- Kamerstukken II, 2006/2007, 30 844, nr. 3
- Kamerstukken II, 2011/12, 31 765, nr. 53
- Kamerstukken II, 2010/11, 31 765, nr. 50
- Ministerie van EL&I (11 juni 2012) *Overzicht belangrijkste reducties en toenames Administratieve Lasten*, Den Haag.
- Ministerie van VWS (8 maart 2012) *Brief staatssecretaris van VWS. Voorhangprocedure experiment regelarme instellingen*, DLZ/SFI-U-3107137, Den Haag.
- Ministerie van VWS (2012) *De analyse: aanpak bureaucratie in de zorg: vele pogingen, weinig resultaat*, powerpointpresentatie, Den Haag.
- NPCF en V&VN (2011) *Versterken van verpleging thuis. Naar een basisvoorziening wijkverpleging*, Utrecht.
- Plexus/Ministerie van VWS (November 2010), *Meer tijd voor de cliënt*, Amsterdam/Breukelen.
- SIRA Consulting/Ministerie van VROM (2006), *Administratieve en Bestuurlijke Lasten Omgevingsvergunning*, Nieuwegein/Den Haag.
- SPM-managementadvies Brabant BV (2011) *De Wabo onder de loep. Ervaringen met de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in Noord-Brabant en Zeeland*.
- Vermeulen, P. (2011). *De verankerende organisatie: Een institutioneel perspectief op veranderen en vernieuwen*. Den Haag, The Netherlands: Boom Lemma Publishers.
- VNG (2010) *Samenwerking aan versnelling bouw*, Den Haag.
- VROM-Inspectie/Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Wabo-monitoring 2e helft 2011*, Den Haag.



## **BIJLAGEN**

### **Bijlage 1: Respondenten oriënterende gesprekken**

#### **Respondenten casus Wabo:**

- Pieter Clerx, Bouwend Nederland  
Senior beleidsmedewerker bouwregelgeving
- Corine van der Schoot-Flendrie, Ministerie van Infrastructuur & Milieu  
Coördinator Wabo-unit, Programma digitale Informatievoorziening  
Omgevingsrecht
- Reinette Kiès, Interprovinciaal Overleg  
Beleidsmedewerker Regionale Uitvoeringsdiensten

#### **Respondenten casus Langdurige zorg (extramuraal):**

- Corine Zijderveld, Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF)  
Senior beleidsmedewerker Langdurige Zorg
- Merel Gosens, ministerie van VWS  
Projectleider Regelarme instellingen
- Janneke Heesen, ActiZ  
Beleidsmedewerker Branchebelang & Ondernemerschap



## Bijlage 2: Topiclijst focusgroepen

### I Introductie (15 min)

- Welkom
- Voorstellen USBO Advies
- Eventueel voorstellen aanwezige Actal
- Uitleg onderzoek
- Naambordjes

Het doel is om vanuit de praktijk nieuwe manieren voor het *merkbaar* en *herkenbaar* verminderen van regeldruk te achterhalen. De resultaten van het onderzoek dienen als bouwsteen voor een bundel waarmee Actal begin 2013 het kabinet zal adviseren. Dit praktijkonderzoek draagt bij aan de maatschappelijke inzichten, die in de bundel worden gecombineerd met meer wetenschappelijke inzichten.

- Vragen?
- Procedure
  - Rolverdeling begeleiders focusgroep.
  - Doel is achterhalen van meningen.
  - Uitspraken worden niet met naam en toenaam in het rapport opgenomen.
  - Duur: maximaal 2 uur.
- Kennismakingsronde
  - *Kunt u zichzelf kort voorstellen?*  
*Naam, functie, betrokkenheid bij het thema regeldruk.*

### II Ervaringen (45 min)

*Deelnemers worden uitgenodigd beeld te kiezen dat de regeldruk in de eigen sector representeert? (beelden DEGW).*

- Individuele ronde: toelichting gekozen beeld.
- Doorvragen op achtergrond beelden:
  - Welke concrete ervaringen liggen hieraan ten grondslag?
  - Wat zijn de percepties ten aanzien van regeldruk in uw eigen situatie en in de omgeving (collega's et cetera)?
- Wat ervaart u als de belangrijkste knelpunten rondom regeldruk?





### *Spontane inventarisatie*

- Welke geslaagde voorbeelden van *merkbaar* minder regeldruk kunt u noemen?
- Welke voorbeelden van (merkbaar) minder regeldruk zijn naar uw idee minder geslaagd?
- Welke rol vervullen ‘de overheid’ en uitvoeringsinstellingen<sup>32</sup> in uw optiek in het inzetten op vermindering van de regeldruk? Kunt u aangeven waaruit u dat afleidt?

### *Specifieke check*

- Welke van de volgende (door ons verzamelde) voorbeelden (m.b.t. omgevingsvergunning en de regelarme zorg) kent u?

#### Omgevingsvergunning

- Omgevingsloket Online en de bijbehorende vergunningencheck (omgevingsvergunning, watervergunning en/of melding):
- Vergunningvrij bouwen (geen vergunning nodig voor kleine verbouwingen, dakkapellen, zonnecollectoren etc.)
- Digitaal aanvragen van vergunningen (incl. samenwerking van verschillende vergunningverleners)

#### Regelarme zorg (met focus op extramurale, langdurige zorg)

- Inzet van tranchemanagers door Invoorzorg
- Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording (JMZ) Zorginstellingen<sup>33</sup>
- Inzet zelfsturende teams

- Indien bekend: wat zijn de ervaringen met project X t.a.v. het daadwerkelijk verminderen van de regeldruk?
- Indien niet bekend: wat zijn hiervoor mogelijke verklaringen? Eventueel: En wat is uw inschatting t.a.v. het effect van project X op de vermindering van regeldruk?
- Welk type maatregelen zijn in uw ogen het meest effectief voor het van verminderen van regeldruk en waarom?
- Welk type maatregelen zijn in uw ogen weinig effectief voor het verminderen van regeldruk en waarom?

---

<sup>32</sup> Hierbij zullen de begeleiders van de focusgroepen zo nodig specifieke uitvoeringsinstellingen noemen, zoals zorgkantoren, CIZ en CAK voor de zorgcasus.

<sup>33</sup> Dit bundelt jaarlijkse verplichtingen op grond van wet- en regelgeving in één document. Het is voor alle zorginstellingen gelijk met daar waar van toepassing een sectorspecifieke bijlage.



### III Verwachtingen (20 min)

- Wat verwacht u in algemene zin van ‘de overheid’ en uitvoeringsinstellingen als het gaat om merkbare vermindering van ‘uw’ regeldruk?
- Wat zijn andere relevante actoren om te komen tot merkbare vermindering van ‘uw’ regeldruk?
  - Wat verwacht u van deze actoren als het gaat om merkbare vermindering van ‘uw’ regeldruk?
- Zijn de doelgroepen bekend met de initiatieven zoals ‘Van regels naar ruimte’ en ‘Beter en concreter’? (eventueel kort toe te lichten door onderzoekers)
  - Zou u gebruik maken van dergelijke mogelijkheden of informatie? Waarom wel/niet?
  - Wat vindt u van de genoemde verbeteringen? (enkele voorbeelden door de onderzoekers naar voren te brengen)
- Welke meer specifieke verwachtingen heeft u van ‘de overheid’, van uitvoeringsinstellingen en van andere relevante actoren wat betreft de casus Wabo/regelarme zorg (zie paragraaf II)?

### IV Ideeën (35 min)

- Welke suggesties heeft u om de regeldruk in algemene zin en in de casus in het bijzonder *merkbaar* te verminderen?  
*Voorbereiden in relatief homogeen samengestelde subgroepen van +/- 3 personen. Iedere subgroep krijgt flap en stiften en krijgt 15 min om met elkaar te spreken over ideeën ter vermindering van de regeldruk. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de vragen:*
  - Welke van deze suggesties of initiatieven kunt u/uw organisatie zelf in gang zetten?
  - Welke verwachtingen heeft u van andere actoren met betrekking tot het in gang zetten dan wel ten uitvoer brengen van kansrijke suggesties?*Doelgroepen delen plenair de bevindingen en krijgen mogelijkheid elkaar hierop te bevragen.*
- Wat is in uw optiek de verwachte effectiviteit en haalbaarheid van de genoemde maatregelen? Wat zijn voorwaarden om dit te laten slagen?

### V Afsluiting (5 min)

- Samenvatting door de onderzoeker/begeleider.
- Schetsen van het vervolg van het onderzoek.
- Bedanken voor de medewerking.



### **Bijlage 3: Deelnemers focusgroepen**

#### **Focusgroep 1 Wabo (15 augustus 2012)**

- Jos Dingemans  
Speerpuntmanager veiligheid, gezondheid & milieu VNCI
- Erik van Bekkum  
Milieuspecialist Agra Matic
- Ad Molenaar  
Milieuspecialist Agra Matic
- Wico Ankersmit  
Directeur vereniging BWT
- Robbert Stam  
Senior adviseur omgevingsmanagement RH DHV
- Jos Dolstra  
Senior adviseur milieu InterConcept
- Bregje Kerssemakers  
Afdelingshoofd Vergunningen, bouwen, milieu gemeente Eindhoven
- Hans Wisse  
Proceseigenaar Wabo gemeente Den Haag
- Piet Paantjens  
Voorzitter Stichting Bouwen met Winst

#### **Focusgroep 2 Wabo (23 augustus 2012)**

- Eric Houtman  
directeur Interconcept
- Harrie Knol  
Adviseur vergunnen en bouwen gemeente Delft
- Rob Tóth  
Wabocoördinator DCMR Milieudienst Rijnmond
- Han Nieberg  
Groene Woud Planontwikkeling & Bouwend Nederland
- Harry Nieman  
Directeur Nieman Groep
- Bob van Horne  
Projectleider omgevingsbeleid Arcadis
- Saskia Bosch  
Hoofd Bureau Omgevingsvergunning gemeente Rotterdam
- Leendert de Bruin  
Projectleider vergunningen Breijn (Heijmans)



### **Focusgroep 1 Langdurige Zorg (16 augustus 2012)**

- Marion van Alphen  
Brabantzorg
- Judy Bakens  
Afdelingshoofd bij Zorgboog
- Benno Broekhuizen  
Controller ICT bij ActiVite
- Marloes de Haas  
Medewerkers beleid en productontwikkeling bij Pantein. Projectleider regelarme instellingen.
- Nicole Esser  
Districtsmanager bij Prisma
- Marijke Hempenius  
Beleidsmedewerker CG-raad
- Rob Kox  
Manager Zorgkantoor VGZ
- Jan Moret  
Concerncontroller bij Vitras
- Marie-Louise van de Ven  
Teammanager extramuraal bij Brabantzorg
- Paula Zwijgers  
Coördinator keteninformatisering Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)

### **Focusgroep 2 Langdurige Zorg (22 augustus 2012)**

- Tineke van Ee  
Strategisch adviseur Beleid bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)
- Tessa van Hoof  
Stichting Thuiszorg diensten centrale
- Laura Mostert  
Manager Zorgkantoor DSW
- Dennis Ouwehand  
Divisiemanager Thuiszorg bij Marente
- Anno Pomp  
Coördinator strategie Langdurige Zorg bij het ministerie van VWS
- Ada van Stroe  
Coördinerend verpleegkundige Wijk bij Duurstede bij Vitras
- Folkert de Waard  
Beleidsadviseur bij uitvoeringsorganisatie het Centraal AdministratieKantoor (CAK)
- Hanneke Westerink  
Wijkverpleegkundige Utrecht-Stad bij Careyn



### **Aanvullende telefonische gesprekken**

- Betty Geijtenbeek  
Adjunct directeur JP van den Bent stichting
- Anja Jonkers en Toos te Brake  
Resp. programmadirecteur en secretaris Ouderenzorg bij de IGZ



## **Bijlage 4:** Gesprekken ter validatie

- **Prof. dr. ing. Ferdinand Mertens**  
Hoogleraar TU Delft (Veiligheidskunde)  
Insteek gesprek: Toezichtperspectief
  
- **Prof. dr. Mirko Noordegraaf**  
Hoogleraar Publiek Management, Universiteit Utrecht  
Insteek gesprek : Professionalperspectief
  
- **Prof. dr. Pieter Winsemius**  
Lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)  
Insteek gesprek: Burgerperspectief