

Tilburg University

Het maken van keuzen in het actuele wetgevingsbeleid in termen van overheidsregulering en zelfregulering

Eijlander, Ph.

Published in:

Prioriteitsstelling in het openbaar bestuur

Publication date:

1997

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Eijlander, P. (1997). Het maken van keuzen in het actuele wetgevingsbeleid in termen van overheidsregulering en zelfregulering. In P. B. Bootsma, C. W. A. M. Aarts, & A. E. Steenge (Eds.), *Prioriteitsstelling in het openbaar bestuur* (pp. 43-54). Twente University Press.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Het maken van keuzen in het actuele
wetgevingsbeleid in termen van
overheidsregulering en zelfregulering**

Ph. Eijlander

1 Ter inleiding

Bij de behandeling van het thema overheidsregulering versus zelfregulering kunnen verschillende invalshoeken worden gekozen. In deze bijdrage wordt het thema benaderd vanuit het overheidsbeleid en meer in het bijzonder vanuit het actuele wetgevingsbeleid.

Wat in dat beleid op dit moment vooral aan de orde is, is de vraag hoe op terreinen waar nadrukkelijk publieke belangen aan de orde zijn (zoals het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de milieubescherming) de verhouding tussen enerzijds afwegingen en beslissingen van overheidswege en anderzijds afwegingen en beslissingen door (groepen van) burgers of maatschappelijke organisaties is of zou kunnen zijn. Wie regelt wat en wie beslist waarover? Kan worden gesproken van ontwikkelingen in de richting van een beperking of van een verruiming van de gedragsalternatieven voor de betrokken (groepen van) burgers, bedrijven of instellingen? Uiteraard kunnen in het bestek van deze bijdrage niet al deze vragen van een uitvoerig antwoord worden voorzien. Het accent valt op de bespreking van enkele typen regulering en soorten regels en de kwalificatie daarvan in termen van overheidsregulering en zelfregulering.

Vanuit een dergelijke vraagstelling vertrekend, zijn niet zo zeer de uiterste vormen van volstreekte overheidsregulering en vrije zelfregulering belangwekkend, maar veeleer de mengvormen van overheids- en zelfregulering. Het gaat dan juist om de verhouding en de verbinding tussen de regulering door de overheid en de regulering die tot stand komt door de (bindende) ordening van het groepsgedrag. Op welke wijze werken deze beide op elkaar in en sluiten ze bij elkaar aan? Dit betekent dat niet vanuit een dichotomie overheidsregulering-zelfregulering wordt gewerkt.

In het vervolg van deze bijdrage komen achtereenvolgens de volgende punten aan de orde. In paragraaf 2 (Het vertekende beeld) gaat het over het politieke en maatschappelijke debat over de keuze tussen (typen en combinaties van) overheidsregulering en zelfregulering. In paragraaf 3 (De complexe werkelijkheid) wordt ingegaan op het beoordelingskader voor de keuze. Paragraaf 4 behandelt verschillende typen van regulering en soorten regels.

In paragraaf 5 wordt een en ander nader uitgewerkt aan de hand van een voorbeeld uit de (wetgevings)praktijk: de Kwaliteitswet zorginstellingen. Ter afsluiting worden in paragraaf 6 (De balans) enkele conclusies getrokken over de stand van het actuele wetgevingsbeleid.

2 Het vertekende beeld

Het thema overheidsregulering versus zelfregulering is beladen. Al snel gaat het debat hierover in termen van voor- en tegenstanders van overheidsregulering respectievelijk zelfregulering. De ideologische en politieke lading van het thema is groot. De een gelooft heilig in de rol van de overheid ter behartiging van het algemeen belang, terwijl de ander de tucht van de markt predikt. Een derde legt het accent op de soevereiniteit in eigen kring. De retoriek is niet van de lucht: "minder overheid,

meer markt", "de selectieve overheid", "het primaat van de politiek", "de verantwoordelijke samenleving".

Dit leidt tot een versimpeling van de werkelijkheid en tot verstarring van standpunten. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld, dat in essentie weergeeft dat overheidsregulering betekent dat via centraal vastgestelde, uniforme regels in detail wordt voorgeschreven wat wel en niet mag of moet (gedragsvoorschriften). Zelfregulering betekent - in de negatieve beeldvorming - dat de groepsgenoten het onder elkaar kunnen uitmaken en de groepsbelangen aldus kunnen beschermen zonder enige "hinder" van buiten. Dit zijn karikaturen die geen recht doen aan de variëteit die in de werkelijkheid wordt aangetroffen.

Deze constatering leidt tot de conclusie dat in de Haagse praktijk bij het maken van keuzes in termen van overheidsregulering en zelfregulering ideologische/politieke motieven een voorname rol spelen. De politieke rationaliteit is dominant.

4.3 De complexe werkelijkheid

In werkelijkheid is de verhouding overheidsregulering versus zelfregulering aanzienlijk minder eenduidig. We zullen om tot een goede analyse te komen precies moeten kijken wat er onder de etiketten "overheidsregulering" en "zelfregulering" zit. Het werken met container-begrippen volstaat niet. Het ontrafelen van deze begrippen en de achterliggende verschijnselen is noodzakelijk om tot een scherper zicht te komen. Het gaat om het onderscheiden van diverse typen van regulering en soorten van regels met de daarbij behorende kenmerken. Aan de orde zijn de volgende vragen: zijn regels nodig?, wie regelt? en wat wordt geregeld?

Op grond van een dergelijke aanpak kan meer zicht worden verkregen op de verschillende soorten van overheids- en zelfregulering en de verhouding tussen beide. Zo kan worden vastgesteld dat het ook voorkomt dat juist door wetgeving bepaalde groepen en hun belangen worden beschermd (bijv. de vestigingswetgeving en de wetgeving die ziet op de uitoefening van bepaalde beschermde beroepen, zoals de notaris en de advocaat). Overigens kunnen daar best goede redenen voor zijn.

Aan de andere kant kan het ook zo zijn dat juist overheidsregulering nodig is om gevestigde belangen van enkelen te doorbreken. In dat verband kunnen we denken aan de anti-kartel/mededingingswetgeving. De betekenis van dergelijke wetgeving wordt - mede onder invloed van de europeanisering - op dit moment weer breed onderkend.

Nodig is dus een goede analyse van de diverse soorten regels, hun kenmerken en (voor zover mogelijk) de te verwachten werking ervan. De vraag die zich dan opdringt is: aan de hand van welke maatstaven worden dan de keuzes gemaakt? Bestuurskundigen leren tijdens hun opleiding al snel dat overheidsoptreden zowel effectief als legitiem dient te zijn. De effectiviteit van beleid betreft de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd. In essentie gaat het er daarbij om dat er gedragsbeïnvloeding tot stand wordt gebracht in de beoogde richting. Het bereikte resultaat (mede in relatie tot de daarvoor benodigde inzet van middelen)

beoordeeld vanuit het perspectief van de beleidsvoerder, zouden we kunnen zeggen. Aldus opgevat kan deze maatstaf als een bestuurlijke worden geduid.

Bij de legitimiteit gaat het om de steun/het draagvlak voor het overheidsoptreden. Wordt het als redelijk ervaren? Komt het zorgvuldig tot stand en wordt het adequaat uitgevoerd? We bevinden ons hier in het domein van het democratisch-rechtsstatelijke gedachtengoed, waarbij de positie van de burger ten opzichte van de overheid centraal staat. Zaken als draagvlak en gezag, rechtsbescherming, klachtenbehandeling, openbaarheid en verantwoording en controle zijn hier aan de orde.

Waar de discussie vervolgens over gaat is de verhouding tussen deze beide soorten van maatstaven. Zijn ze vergelijkbaar en uitwisselbaar? Of - welhaast een retorische vraag - heiligt het doel alle middelen? Of zijn de rechtsstatelijke eisen absoluut of wellicht randvoorwaarden voor het overheidsoptreden? Lastige vragen. Het lijkt - door de gesloten en niet tot elkaar te herleiden stelsels van beoordelingscriteria¹ - niet goed mogelijk om tot een geïntegreerd afwegingskader te komen. Een tweesporen-benadering is dan noodzakelijk; zowel uit een oogpunt van effectiviteit als legitimiteit dient de keuze aanvaardbaar te zijn.

Dit leidt tot de volgende conclusie. Keuzes maken tussen het gebruik van soorten van regulering - mede in termen van overheidsregulering versus zelfregulering - zou dienen te geschieden op basis van de te verwachten (uit)werking van de regels gegeven de kenmerken ervan, waarbij zowel gelet dient te worden op de bestuurlijke desiderata als op de democratisch-rechtsstatelijke vereisten.

4.4 Typen regulering en soorten regels

Eerst plaatsen we een opmerking vooraf. Het verschijnsel wetgeving heeft een bijzondere plaats in het openbaar bestuur. De wet is niet "zo maar" een van de vele instrumenten ten dienste van overheidsbeleid. In veel bestuurskundige literatuur wordt op dit punt een onjuist of onvolledig beeld gegeven. In die literatuur treffen we bijvoorbeeld indelingen van aan de overheid ten dienste staande beleidsinstrumenten als wetgeving-planning-financiering-voorlichting. Ook komt het voor dat vanuit het onderscheid in de engelstalige literatuur tussen "directives" en "incentives" wordt geconcludeerd dat wetten "directives" zijn. Wetgeving wordt in een dergelijke benadering gelijkgeschakeld met het stellen van gedragsvoorschriften (het opleggen van geboden of verboden). Deze gelijkschakeling doet geen recht aan het verschijnsel wetgeving. In werkelijkheid omvat het veel meer. Wetten kunnen zowel gedragsvoorschriften bevatten als ook de vormgeving van stelsels van financiering (denk aan subsidieregels) of planvorming of van andere arrangementen.² Naast gedragsregels bevatten wetten bevoegdheidsscheppende regels en regels die de

¹ Vgl. de Tilburgse oratie van Snellen waarin hij vier rationaliteiten in het overheidsbeleid onderscheidt: de politieke, de juridische, de economische en de technisch-wetenschappelijke. I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid*, Alphen aan den Rijn 1987.

² Vgl. het onlangs verschenen preadvies van R.J. in 't Veld voor de Staatsrechtkring, in: *Vervlechting en verschuivingen van wetgevingscomplexen aan het eind van de 21ste eeuw*, Publikaties van de *Staatsrechtkring*, nr. 12, Zwolle 1996, p. 21.

uitoefening van die bevoegdheden normeren.³ Aldus bieden wetten vaak ook de kaders voor de bestuurlijke besluitvorming.

Overigens is nog van belang dat (het proces van formele) wetgeving ook een besluitvormingsproces is met verschillende actoren en omgeven door waarborgen. Ook dat gegeven draagt bij aan de bijzondere positie van het verschijnsel wetgeving in het openbaar bestuur. Afzien van wetgeving tast al snel de beïnvloedingsmogelijkheden van bepaalde actoren aan. Bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de positie van het parlement bij het sluiten van convenanten.

Dan iets meer over de diverse typen van regulering c.q. soorten van regels. In de praktijk is er sprake van een continuüm dat loopt van volledige overheidsregulering tot vrije zelfregulering. In het ene uiterste schrijft de overheid c.q. de wetgever precies voor wat wel en niet mag of moet zonder dat keuzes mogelijk zijn voor individuen (althans in termen van rechtmatig gedrag). In het andere uiterste is er de vrijheid voor betrokkenen om zelf tot afstemming van gedrag te komen, binnen de grenzen van wat overigens in het maatschappelijk verkeer geldt.

Daartussen bevindt zich een breed scala aan varianten. Op basis van diverse gezichtspunten kunnen indelingen in soorten regelingen - en daarmee alternatieve aanpakken - worden onderscheiden. Ik laat er enkele de revue passeren en plaats daarbij kanttekeningen waar het gaat om de kenmerken en de te verwachten effecten.

algemene regels versus vergunningstelsel

De klassieke aanpak in onze bestuursrechtelijke wetgeving is gebaseerd op het uitgangspunt, de reguleringsmethode dat "een bepaald gedrag verboden is, tenzij daarvoor van overheidswege toestemming is verleend". Dit biedt de mogelijkheid om per geval en naar de omstandigheden te bezien of de toestemming moet worden gegeven en onder welke condities (vergunning met beperkende voorschriften). Maatwerk dus. Maar ook veel uitvoeringslasten; zowel voor de aanvrager van de vergunning als voor het bestuur en eventueel voor de rechter in geval van beroepsprocedures.

Algemene regels zijn naar hun aard minder toegesneden naar de omstandigheden van het geval; maar brengen minder uitvoeringslasten met zich mee. De vrijkomende capaciteit kan eventueel worden benut voor werkzaamheden op het vlak van toezicht en handhaving. Op milieuterrein is - met de zogenoemde vergunningvervangende algemene maatregelen van bestuur - sprake van een beweging in de richting van (globale) algemene regels in de plaats van individuele voorschriften, gekoppeld aan een vergunning.

vergunningstelsel versus meldingsplicht

Een alternatief voor het werken met vergunningen is de minder belastende meldingsplicht. De wet schrijft dan voor dat bepaalde activiteiten dienen te worden gemeld bij het bestuur, dat vervolgens kan bezien of interventie van overheidswege noodzakelijk is.

³ Zie ook bij D.W.P. Ruiters, *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Assen/Maastricht 1987.

De herziene Woningwet kent een indeling in drie categorieën bouwwerken: vergunningsvrije, meldingsplichtige en vergunningsplichtige.

doelvoorschriften versus middelvoorschriften

Welk gedrag wordt als aangrijpingspunt voor de regulering gekozen? Schrijft de wetgever voor welk doel of welk resultaat moet worden bereikt of bepaalt de wetgever zelf welke activiteiten moeten worden verricht om tot het gewenste doel of resultaat te komen? De eerste weg laat veel ruimte voor een nadere afweging door de betrokkenen, waardoor de eigen creativiteit en de dynamiek worden gestimuleerd. Waar het gaat om de controle op de naleving zijn er wezenlijke punten van verschil tussen middel- en doelvoorschriften. Het is vaak veel eenvoudiger om te constateren of wordt voldaan aan een middelvoorschrift (denk aan het toepassen van een bepaalde produktietechniek of aan het beschikken over en het gebruiken van een veiligheidsgordel) dan aan een doelvoorschrift (denk aan het realiseren van een bepaalde kwaliteit van dienstverlening of aan het niet-overschrijden van een maximaal toegestaan niveau van uitstoot van schadelijke stoffen). Bij de controle op de naleving van doelvoorschriften (resultaten) passen andere vormen van "publieke verantwoording", zoals: certificatie, audits, visitatie e.d. De (discussie over de) ontwikkeling in de richting van doelvoorschriften in de plaats van middelvoorschriften speelt op diverse terreinen: de milieubescherming, het onderwijs en in de gezondheidszorg.

inhoudelijke voorschriften versus procesvoorschriften

Bij normering wordt al gauw gedacht aan voorschriften omtrent de gewenste richting van het gedrag; regels over wat wel en niet mag of moet. Deze aanpak veronderstelt dat de wetgever weet en kan bepalen wat goed of gewenst is of wat slecht of ongewenst is. Dat is echter niet altijd mogelijk of gewenst. Toch kan in die gevallen normering van het proces van afweging en besluitvorming gewenst zijn. De wetgever volstaat dan met het normeren van zaken als: wie beslist, wie zijn daarbij betrokken, welke termijnen worden in acht genomen, op welke wijze vindt de verantwoording plaats.

In de praktijk komen uiteraard ook wetten voor met enkele inhoudelijke (basis)normen (het kader, de randvoorwaarden) en daarnaast procesvoorschriften in de vorm van de "spelregels" voor de uitwerking van het wettelijke kader.

Op het terrein van de arbeidsomstandigheden tekent zich een ontwikkeling af in de richting van een meer op procesvoorschriften gebaseerde benadering.

financiële regelingen versus geboden en verboden

Behalve door bepaald gedrag te verbieden of gebieden kan gedragsbeïnvloeding in de gewenste richting ook worden gestimuleerd door financiële maatregelen. Minder gewenst gedrag kan worden afgeremd via belastingen en (regulerende) heffingen, terwijl gewenst gedrag kan worden aangemoedigd met subsidies of daarmee vergelijkbare financiële tegemoetkomingen. In de literatuur wordt dit onderscheid wel aangeduid met de termen "directives" en "incentives". Door te werken met "incentives" blijft er (meer) keuzevrijheid voor burgers, bedrijven en instellingen.

In dit verband kan worden gewezen op de milieueffingen en op de subsidie van de zijde van de overheid voor het openbaar vervoer.

"opdrachten" tot zelfregulering versus delegatie van regelgevende bevoegdheden

Veel voorkomend in onze bestuursrechtelijke wetgeving is het stramen van een kaderwet waarin de nadere uitwerking - via de toekenning van regelgevende bevoegdheden - wordt opgedragen aan de regering (via algemene maatregelen van bestuur) of een minister (via ministeriële regelingen). Veel inhoudelijke regels treffen we dan in de op die wet gebaseerde regelingen. De invulling van een wettelijk kader kan echter ook plaatsvinden door - een of andere vorm van - zelfregulering. Zelfregulering is een vorm van bindende normstelling door (een representatief kader uit) de groep van belanghebbenden.⁴ Het betreft de ordening en coördinatie van (groeps)gedrag via regels of door de uitvoering, controle en handhaving daarvan. In ruime zin omvat zelfregulering dus niet alleen de regelgeving zelf, maar ook andere onderdelen van de reguleringsketen: de uitvoering, controle en handhaving van de regels.⁵

Zelfregulering kan "spontaan" tot stand worden gebracht, maar kan ook voortvloeien uit een opdracht daartoe in een wettelijke regeling. In dat laatste geval wordt wel gesproken van wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Voorbeelden van (wettelijk geconditioneerde) zelfregulering zijn: de statuten en het huishoudelijk reglement van een vereniging, een certificatieregeling, een gedragscode, een bedrijfsintern milieuzorgsysteem, intercollegiale vormen van beoordeling en toetsing en reclame- en sponsorcodes.

Er zijn verschillende gradaties in zelfregulering.⁶ Allereerst is er de zuivere vorm van zelfregulering. Het initiatief berust volledig bij de betrokken groep van belanghebbenden. De overheid staat er geheel buiten. Wel geldt uiteraard de randvoorwaarde dat de groepsregels niet in strijd komen met algemeen geldende regels (denk bijvoorbeeld aan het verbod om prijsafspraken te maken die de mededinging belemmeren).

Dan is er de zelfregulering die weliswaar zonder uitdrukkelijke verplichting tot stand komt, maar waarbij van de zijde van de overheid wel aandrang wordt uitgeoefend om tot regulering te komen. In deze situatie is de overheid op de achterhand aanwezig omdat er publieke belangen aan de orde zijn of kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de persfusiegedragsregels gericht op het voorkomen van - in verband met de pluriformiteit - ongewenste dagbladconcentraties. Ook de totstandkoming van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen valt in deze categorie.

Vervolgens zijn er de vormen van wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Deze worden in het algemeen gekenmerkt doordat:

⁴ Zie L.A. Geelhoed met zijn bijdrage Deregulering, herregulering en zelfregulering in Ph. Eijlander e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle 1993, p. 49.

⁵ Vgl. mijn *De wet stellen, Beschouwingen over onderwerpen van wetgeving*, Zwolle 1993, p. 101 en 102.

⁶ Vgl. L.A. Geelhoed a.w. en mijn bijdrage Zelfregulering in soorten en maten, in: Ph. Eijlander e.a. (red.), *Wetgeven en de maat van de tijd*, Zwolle 1994, p. 93 e.v.

- de wetgever zich beperkt tot het stellen van enige (materiële of procedurele) randvoorwaarden;
- er voor de betrokkenen een aanzienlijke vrijheid bestaat om dat kader nader in te vullen;
- de overheid een voorname plaats toekomt bij de beoordeling van het eindresultaat.

De wijze en de mate van conditionering van de zelfregulering lopen in de praktijk uiteen en zijn bepalend voor de verhouding tussen regulering door de overheid en de zelfregulering. Soms volstaat de wetgever met het aangeven van de procedure van de totstandkoming van de zelfregulering en enkele bepalingen over de openbaarheid van de uitkomsten van de zelfregulering en een klachtenregeling. In andere gevallen gaat de wetgever verder door ook inhoudelijke randvoorwaarden te stellen of te bepalen welke onderwerpen in ieder geval geregeld dienen te worden. De normering door de wetgever kan zo ver gaan dat niet of nauwelijks meer gesproken kan worden van enigerlei vorm van zelfregulering.

Over de omstandigheden waarin het gebruik van (een vorm van) zelfregulering overweging zou kunnen verdienen, valt in zijn algemeenheid nog het volgende op te merken. Als mogelijk voordelen van het gebruik van (wettelijk geconditioneerde) zelfregulering kunnen worden genoemd:

- de betere aansluiting van de regels op het handelingsperspectief van de betrokkenen;
- de grotere bereidheid tot naleving van de zelf gestelde regels;
- de geringere uitvoeringslasten voor de overheid;
- de nauwere band tussen het nemen van beslissingen en het dragen van de gevolgen daarvan;
- de grotere betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het desbetreffende onderwerp, vanwege de toegenomen mogelijkheid om zelf in ruimere mate richting te geven aan het gedrag.

Als mogelijke nadelen zijn te noemen:

- de toenemende macht van de sterkste of de best georganiseerde;
- de daling van het niveau van regulering;
- de beperkte afdwingbaarheid van (groeps)regels;
- de (soms) onnodige verschillen in de regels;
- de toenemende uitvoeringslasten voor burgers en maatschappelijke organisaties.

Uit de bovenstaande categorisering van typen regulering en soorten regels valt op te maken dat er veel te kiezen valt. Keuzes in termen van de ruimte die wordt gelaten voor gedragsalternatieven van burgers, instellingen en bedrijven. Keuzes in termen van de verhouding tussen regels die betrekking hebben op het gedrag als zodanig of op het proces van besluitvorming om tot een bepaald gedrag te komen. En keuzes in termen van de verhouding tussen overheidsregulering en zelfregulering. Tussen deze dimensies van regulering bestaan uiteraard verbanden. De ruimte voor zelfregulering is groter naar de mate waarin er meer keuzevrijheid in termen van gedragsalternatieven wordt gelaten en de regulering zich meer beperkt tot het proces van besluitvorming om tot een bepaald gedragsalternatief te komen. Essentieel is het vinden van het evenwicht tussen duidelijkheid en zekerheid enerzijds en de ruimte voor creati-

viteit en ontwikkeling anderzijds. Hoe dat evenwicht kan worden bereikt is in hoge mate situationeel bepaald. De doelstellingen van het beleid en de kenmerken van het desbetreffende beleidsterrein en van de betrokken doelgroepen zijn daarbij wezenlijke factoren.

4.5 Een voorbeeld: de Kwaliteitswet zorginstellingen

Ter illustratie van de notie dat wetgeving veel meer kan inhouden dan het stellen van de burgers bindende gedragsvoorschriften bespreken we kort de recent in werking getreden Kwaliteitswet zorginstellingen.

Deze ziet toe op de regulering van de kwaliteit van zorgverlening door instellingen als ziekenhuizen, bejaardenoorden en andere zorginstellingen op het terrein van de algemene en geestelijke gezondheidszorg, de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg. De Kwaliteitswet is in de plaats gekomen van het erkenningstelsel op grond van de Ziekenfondswet en de Algemene wet bijzondere ziektekosten en gaat uit van een geheel andere grondgedachte. Voorheen werd door middel van het al dan niet verlenen van een erkenning door de overheid (in casu de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) getracht om het zorgaanbod in een bepaalde regio te ordenen en door de aan de erkenning verbonden eisen werd getracht om te verzekeren dat de aangeboden verstrekkingen kwalitatief aan de maat waren. De regulering was aldus sterk op het aanbod gericht en gebaseerd op centrale en overwegend uniforme sturing. Uit evaluatie-onderzoek bleek dat aan deze aanpak wezenlijke tekortkomingen kleefden. Het stelsel bleek te star, bureaucratisch en bevatte onvoldoende prikkels om daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering te komen.

Het voornaamste uitgangspunt van de nieuwe aanpak is een gewijzigde verhouding tussen regulering door de overheid en zelfregulering door partijen in het veld. Voor dit laatste wordt meer ruimte geboden, zonder uit het oog te verliezen dat uiteindelijk ook de overheid een verantwoordelijkheid behoudt voor de kwaliteit van de zorgverlening. Het gaat hier immers om het volksgezondheidsbelang, een van de in de Grondwet genoemde sociale grondrechten. Waar nodig zal de overheid - door wetgeving gelegitimeerd - moeten kunnen optreden. Er is behoefte aan een ander soort wetgeving; veel minder gaat het om (gedetailleerde) gedragsvoorschriften en meer om het scheppen van een publiekrechtelijk kader om de zelfregulering door het veld te stimuleren, te ondersteunen en in goede banen te leiden.

De in omvang beperkte Kwaliteitswet zorginstellingen bevat daartoe de volgende kernbepalingen. Hoofdstuk twee van de wet bevat de eisen waaraan de zorgaanbieder dient te voldoen. Daarin treffen we de volgende globale doelnorm: "De zorgaanbieder biedt verantwoorde zorg aan. Onder verantwoorde zorg wordt verstaan zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die afgestemd is op de reële behoefte van de patiënt". Een wezenlijk element van de nieuwe benadering is de verplichting voor de zorgaanbieder om een kwaliteits(bewakings)systeem in stand te houden, waardoor de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van zorg kan worden gewaarborgd. Via deze vorm van zelfregulering wordt invulling gegeven aan de globale doelnorm,

waarbij de wet regels bevat over: het overleg met zorgverzekeraars en patiënten/consumentenorganisaties en de verantwoording door het jaarlijks ter openbare inzage leggen van een verslag over het gevoerde kwaliteitsbeleid en de resultaten daarvan.

In eerste instantie zal het veld zelf zorgen voor de kwaliteitsbewaking en de controle daarop. Handhaving, (meta)toezicht en bestuurlijk ingrijpen behoren uiteindelijk tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

Tot zover deze schets van de Kwaliteitswet zorginstellingen, die in het kader van deze bijdrage dient als illustratie van een soort van wetgeving waarin ruimte wordt gelaten voor zelfregulering door de betrokken partijen in het veld. Het is nu zaak om goed te volgen wat de effecten zijn van deze nieuwe aanpak in de praktijk. Daarbij gaat het vooral om zaken als: de ontwikkeling en vergelijking (benchmarking) van de kwaliteits(bewakings)systemen, de noodzaak van het organiseren van een stelsel van certificering van dergelijke systemen, de daadwerkelijke invloed van patiënten/consumentenorganisaties, het aantal en de aard van de klachten over de kwaliteit van zorg en de verwerking daarvan en de taakinvulling door het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

4.6 De balans

In het actuele wetgevingsbeleid ligt de prioriteit bij het bevorderen van de werking van de markt (de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit).⁷ Het wetgevingskwaliteitsbeleid staat in het teken van economische doelstellingen als het bevorderen van concurrentie, het versterken van de economische structuur en het verminderen van de lasten van het bedrijfsleven ten gevolge van de "regeldruk". "Meer markt, minder wet" is het credo dat de minister van Economische Zaken predikt. Blijkbaar gaat het om het schrappen van overtollige en belastende regels? Dat leidt echter tot vragen: waarom zijn de regels overtollig? voor wie zijn de regels belastend? voor wie zijn ze "beschermend"? welke belangen worden gediend met de regels dan wel met het schrappen daarvan?

Op zichzelf is een (periodieke) kritische doorlichting van het bestaande regelbestand zinvol. Daarbij zou het moeten gaan om onder meer de volgende punten. Werken regels nog conform de bedoeling? Zijn bepaalde belangen nog beschermingswaardig? Hoe is de verhouding tussen de baten en de lasten van regels? Worden de publieke belangen wel voldoende gediend? Hoe wordt het eventuele vacuüm dat ontstaat door het wegvallen van de regels van overheidswege opgevuld?

Maar er is meer aan de orde dan het eenvoudig schrappen van regels? Regels kunnen juist broodnodig zijn om de ongewenste bescherming van groepsbelangen - en daarmee de belemmering van concurrentie - te doorbreken (mededingingswetgeving). En vooral is in de praktijk van belang dat regels van een andere soort dan die we traditioneel pleegden te stellen een betere balans tot stand kunnen brengen tussen collectieve en individuele verantwoordelijkheid en afweging, tussen overheidsregulering

⁷ Voor een uitgebreide bespreking hiervan kan worden verwezen naar het boek Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis en W.J.M. Voermans (red.), *Markt en wet*, dat binnenkort zal verschijnen.

en zelfregulering, tussen wet en markt. Daar waar publieke belangen aan de orde zijn (zoals de zorg voor het milieu, de gezondheidszorg, het onderwijs en de sociale zekerheid) kunnen regels niet worden gemist in het kader van een legitiem en effectief overheidsbeleid. Waar het om gaat is de keuze voor het type regulering en de soort regels. En ook dan valt er - zo hopen we duidelijk gemaakt te hebben - nog veel te kiezen!