



Begrippen, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de zorg

Onderdeel van het programma Merkbaar minder regeldruk

Oudlaan 4
3515 GA Utrecht

Postbus 9696
3506 GR Utrecht

T 088 102 09 10
E samenwerken@qconsultzorg.nl
I www.qconsultzorg.nl

Onderdeel van CQT Zorg & Gezondheid

Begrippen, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de zorg

Onderdeel van het programma Merkbaar minder regeldruk

Colofon:

Auteurs: Henrike Berghuis, Marjolein Schimmel en Joost Zuurbier (Q-Consult Zorg)

Datum: 20 februari 2017

Opdrachtgever: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Context onderzoek	7
1.2 Doelstellingen onderzoek	8
1.3 Aanpak onderzoek	8
1.4 Kaders onderzoek	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Begrippen, feiten en cijfers	10
2.1 Begrippenmatrix	10
2.2 Voorstel eenduidig begrippenkader (ervaren) regeldruk in de zorg	11
2.3 Nadere uitleg begrippen	13
2.4 Niet opgenomen begrippen	16
2.5 Feiten en cijfers in het voorstel begrippenkader	17
3. Conclusie en advies	19
Bijlage 1: Referentielijst	22
Bijlage 2: Begrippenmatrix	25
Bijlage 3: Visualisatie	26

Managementsamenvatting

In het programma Merkbaar minder regeldruk van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) worden momenteel verschillende stappen gezet om de (ervaren) regeldruk voor zorgprofessionals te verminderen en de kwantitatieve kabinetsdoelstellingen op het gebied van regeldruk te behalen. Echter, een goede vergelijking van feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de zorg blijkt lastig. Eén van de oorzaken hiervan is de verschillende interpretatie van begrippen die gebruikt worden om regeldruk te duiden. Daarnaast worden verschillende begrippen door elkaar gebruikt. Dit bemoeilijkt een inhoudelijke discussie, omdat cijfers en feiten niet vergelijkbaar zijn. VWS wil daarom een (vergelijkend) overzicht van bestaande definities, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de hele zorgsector om zo toe te werken naar een eenduidig begrippenkader.

Doelstellingen onderzoek

De doelstellingen van dit onderzoek zijn als volgt:

1. Het creëren van een overzicht van bekende definities, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de hele zorgsector.
2. Een vergelijking van definities, feiten en cijfers hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dit leidt tot een overzicht op micro- (zorgprofessional), meso- (zorgaanbieder/zorgverzekeraar), macro- (overheid, landelijke branche- en beroepsorganisaties) en internationaal niveau.
3. Een voorstel voor een eenduidig begrippenkader voor regeldruk in de zorg waarin wordt aangesloten bij de bestaande overheidsdefinities uit het handboek meting regeldruk (2014) en waarbij rekening is gehouden met de grootste kans op draagvlak van alle betrokken partijen, zoals beroepsorganisaties en zorgverzekeraars.

Methodologie

Door middel van een literatuuronderzoek is een overzicht gecreëerd van bekende definities, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de hele zorgsector. Vervolgens is per begrip een vergelijking gemaakt tussen de verschillende definities. Dit is visueel weergegeven. Op basis van de vergelijking is een concept voorstel tot een eenduidig begrippenkader gemaakt. Hierbij is zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande overheidsdefinities uit het handboek meting regeldruk van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014). Tijdens een expertsessie is het concept voorstel voor het eenduidig begrippenkader besproken. Het resultaat van deze expertsessie is een voorstel tot een eenduidig begrippenkader voor (ervaren) regeldruk in de zorg.

Begrippen, feiten en cijfers

Allereerst valt op dat begrippen, zoals: regeldruk, lastendruk en administratieve lasten, door elkaar worden gebruikt. Daarnaast worden de begrippen regeldruk, administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten relatief vaak gebruikt én gedefinieerd, terwijl de begrippen bureaucratie en overhead veel minder gebruikt en gedefinieerd worden. 27 van de 51 geïnccludeerde stukken geven geen definitie van de gebruikte begrippen of van slechts van een beperkt aantal gebruikte begrippen. Tenslotte is opvallend dat wanneer er in onderzoeken gebruik wordt gemaakt van een rekenmethode, dit over het algemeen het Standaard Kostenmodel (SKM) is, zoals beschreven in meten is weten II (Regiegroep Regeldruk, 2008) en het handboek meting regeldruk (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, 2014). Verder valt in de matrix op dat slechts een beperkt aantal stukken feiten en cijfers bevat. Een vergelijking tussen de beschikbare data wordt bemoeilijkt vanwege de beperkte hoeveelheid data, de verschillende niveaus waarop regeldruk gemeten wordt (micro, meso, macro,

internationaal) en het gebruik van verschillende definities. Een overzicht van de beschikbare data is opgenomen in tabel 3 op pagina 17.

Voorstel eenduidig begrippenkader (ervaren) regeldruk in de zorg

Op basis van de literatuurstudie, visualisatie en expertsessie is een voorstel opgesteld voor een eenduidig begrippenkader (ervaren) regeldruk in de zorg. Deze is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1. Voorstel eenduidig begrippenkader (ervaren) regeldruk in de zorg

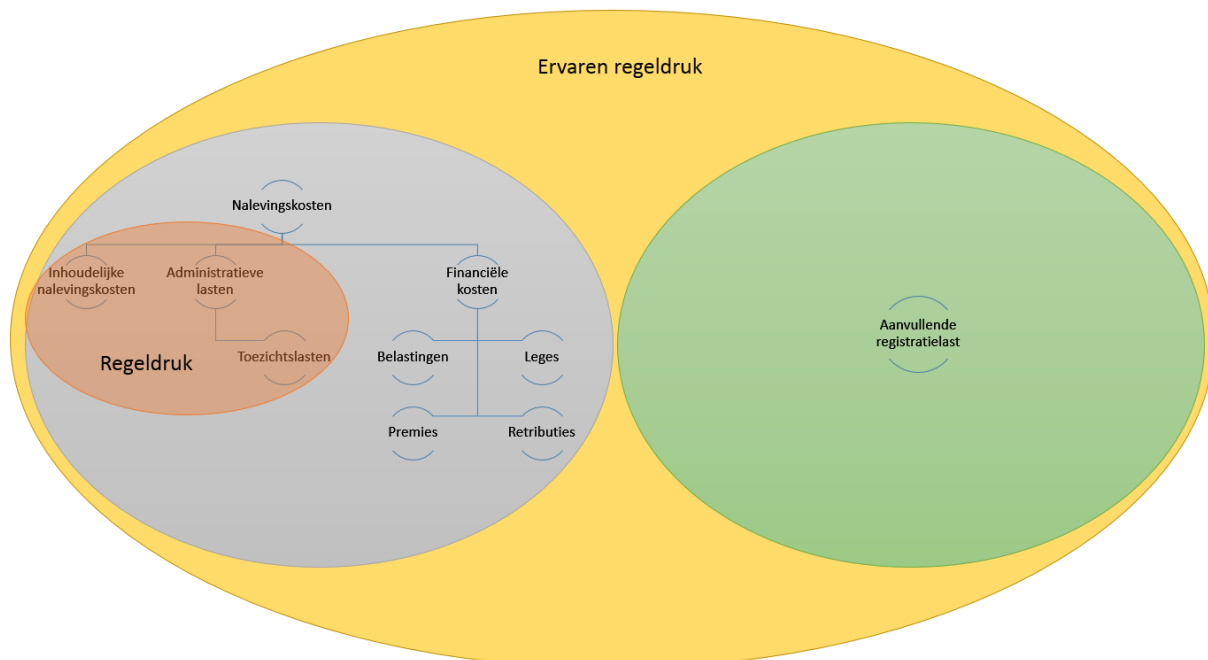
Begrip	Voorgestelde definitie
Regeldruk	Regeldruk omvat alle kosten die burgers, professionals of bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving van de <u>Rijksoverheid</u> ¹ , anders dan via financiële transacties met de <u>Rijksoverheid</u> . Onderscheid kan worden gemaakt in inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten. <i>Gebaseerd op: Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014)</i>
Administratieve lasten (AL)	Administratieve lasten zijn de kosten die burgers, professionals of bedrijven moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen aan de <u>Rijksoverheid</u> , voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie die door de <u>Rijksoverheid</u> wordt verlangd. Ook toezichtslasten vallen onder administratieve lasten. <i>Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.)</i>
Toezichtslasten	Toezichtslasten vormen een bijzondere categorie van administratieve lasten. Het gaat hier om informatieverplichtingen die nodig zijn in het kader van toezicht door de <u>Rijksoverheid</u> . <i>Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.)</i>
Inhoudelijke nalevingskosten (INK)	Inhoudelijke nalevingskosten zijn de directe kosten voor burgers, professionals of bedrijven voor naleving van inhoudelijke verplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving. Het betreft hier alle wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van doelen gesteld door de <u>Rijksoverheid</u> . <i>Gebaseerd op EIM (2008) in SIRA (2014)</i>
Nalevingskosten	Nalevingkosten zijn alle kosten die burgers, professionals of bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving van de <u>Rijksoverheid</u> . Ze kunnen worden onderscheiden in 'financiële kosten', 'inhoudelijke nalevingskosten' en 'administratieve lasten'. De combinatie van administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten noemen we regeldruk. <i>Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014)</i>
Aanvullende registratielast	De aanvullende registratielast bevat alle kosten die burgers, professionals of bedrijven moeten maken om te voldoen aan (informatie)verplichtingen van partijen <u>anders dan de Rijksoverheid</u> , zoals gemeenten, verzekeraars en zorgkantoren. Het betreft het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, maar ook de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van doelen gesteld door de betreffende partij.
Ervaren regeldruk	Ervaren regeldruk is de combinatie van de daadwerkelijke regels waar ondernemers aan moeten voldoen (opgelegd door <u>Rijksoverheid</u> en derden) enerzijds en anderzijds de beleving die zij hierbij hebben. Ervaren regeldruk valt uiteen in drie factoren: directe- en indirecte kosten, werkbaarheid en gepercipieerd nut. <i>Kosten:</i> directe- en indirecte kosten. Met indirecte kosten worden onder andere het inhuren van externe adviseurs, het (gebrek aan) inlevingsvermogen van ambtenaren en papierwerk bedoeld. <i>Werkbaarheid:</i> begrijpen van de regels, het verloop van contact met ambtenaren en de onderlinge samenwerking tussen en binnen instanties. Dit betreft de zachte, meer subjectieve kant van regels.

¹ In de definities regeldruk, administratieve lasten, toezichtslasten, inhoudelijke nalevingskosten en nalevingskosten wordt gesproken over de Rijksoverheid. Het gaat hierbij dus expliciet niet om gemeenten, verzekeraars of andere partijen die regels opleggen.

	<p>Werkbaarheid staat in directe relatie met kosten. Wanneer de regelgeving minder werkbaar is (ofwel: minder gemakkelijk uitvoerbaar), stijgen ook de kosten voor diegene die aan de regel moet voldoen. Bijvoorbeeld doordat het meer tijd kost om de juiste ambtenaar aan te spreken of omdat een externe adviseur moet worden ingeschakeld.</p> <p><i>Gepercipieerd nut:</i> de opbrengsten die ondernemers verwachten door de regel, bestaande uit drie componenten: doel, effectiviteit en persoonlijke winst- en ontwikkelkansen.</p> <p><i>Gebaseerd op Vergeer (2017)</i></p>
Overhead	<p>Alle kosten die een instelling maakt die niet direct aan de cliënt/patiënt besteed worden, maar wel aan de eigen instelling. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen centrale- en decentrale overhead.</p> <p><i>Centrale overhead:</i> kosten Raad van Bestuur (RvB), Human Research Management (HRM), kwaliteit en andere staffuncties.</p> <p><i>Decentrale overhead:</i> komt direct ten goede aan de cliënt: locatiemanagers, energiekosten, personeelsplanning etc.</p> <p>Overhead is een kostenpost te berekenen ten opzichte van de totale formatie of de totale kosten, in euro's of percentages.</p> <p><i>Gebaseerd op PwC (2016)</i></p>

Overzicht van de diverse begrippen

De mate waarin de begrippen uit het voorstel voor het eenduidig begrippenkader (ervaren) regeldruk in de zorg zich tot elkaar verhouden, is weergegeven in onderstaande figuur. Dit figuur maakt duidelijk dat de ervaren regeldruk bestaat uit zowel de kosten voor naleving van wet- en regelgeving door de Rijksoverheid als de naleving van regels vanuit derden (d.w.z. de aanvullende registratielast). Het enige begrip dat wel in het voorstel in het eenduidig begrippenkader is opgenomen, maar niet weer te geven is in onderstaande figuur, is het begrip 'overhead'. Dit komt omdat het begrip overhead een andere manier is om te kijken naar dezelfde problematiek.



Figuur 1. Visuele weergave van de manier waarop de diverse begrippen zich tot elkaar verhouden. In het grijze vlak zijn de nalevingskosten, inhoudelijke nalevingskosten, administratieve lasten en regeldruk opgenomen. Dit zijn gebieden waar de Rijksoverheid invloed op heeft. In het groene vlak is de aanvullende registratielast opgenomen. Hierop heeft de Rijksoverheid geen invloed. Beiden (alle begrippen in het grijze en groene vlak) dragen wel bij aan de 'ervaren regeldruk' door burgers, professionals of bedrijven.

1. Inleiding

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft tijdens het Algemeen Overleg (AO) Regeldruk op 13 januari 2016 toegezegd onderzoek te doen naar of de maatregelen met betrekking tot het verminderen van de regeldruk ook daadwerkelijk leiden tot een vermindering van de ervaren regeldruk van zorgprofessionals. De Minister wil daarmee overzicht, feiten en cijfers krijgen betreffende de regeldruk in het algemeen.

In het programma Merkbaar minder regeldruk van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) worden momenteel verschillende stappen gezet om de (ervaren) regeldruk voor zorgprofessionals te verminderen en de kwantitatieve kabinetsdoelstellingen op het gebied van regeldruk te behalen. Echter, een goede vergelijking van feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de zorg blijkt lastig. Eén van de oorzaken hiervoor is de verschillende interpretatie van begrippen die gebruikt worden om regeldruk te duiden: zoals overhead, administratieve lasten, bureaucratie en (ervaren) regeldruk. De interpretatie van begrippen verschilt per partij en begrippen worden door elkaar gebruikt. Dit bemoeilijkt een inhoudelijke discussie, omdat cijfers en feiten niet vergelijkbaar zijn.

VWS wil daarom een (vergelijkend) overzicht van bestaande definities, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de hele zorgsector om zo toe te werken naar een eenduidig begrippenkader.

1.1 Context onderzoek

Deze studie om te komen tot een voorstel voor een eenduidig begrippenkader kan in een bredere context worden geplaatst. Een oplossing om tot evenwicht tussen administratieve lasten en ervaren regeldruk te komen, kan worden gevonden in de kamerbrief *'Een duurzaam informatiestelsel voor de zorg'* (2013). In deze brief pleit Minister Schippers (VWS) voor een samenhangend geheel van afspraken, standaarden en voorzieningen om de administratieve lasten in de zorg terug te dringen. Minister Schippers pleit voor kernregistraties en sectorale knooppunten als essentiële elementen van dit stelsel, om de administratieve lasten te verminderen.

In de kern komt het erop neer dat zorgprofessionals om twee redenen registreren. Ten eerste registreren zij omdat het direct bijdraagt aan het leveren van goede zorg. Daarnaast doen zij dit om te voldoen aan normen vanuit de beroepsgroep. Ook registreren zorgaanbieders om te voldoen aan de eisen die worden gesteld door zorgverzekeraars en toezichthouders. Eén van de vragen die wordt gesteld in de kamerbrief is: waarom worden de rapportages die deze zorgprofessionals opleveren bij financiers en Rijksoverheid niet (altijd) gebaseerd op de registratie die zij al doen? Door de rapportage te baseren op de registraties die zorgprofessionals al doen ten behoeve van het primair proces, bestaat een gerede kans dat de (ervaren) regeldruk verlaagt.

Vergeer (2017) heeft onderzoek gedaan naar de discrepantie tussen regeldruk zoals de Rijksoverheid het definieert en regeldruk zoals de ondernemer of professional het definieert en ervaart. Vergeer geeft aan dat ervaren regeldruk uiteenvalt in (onder andere) kosten en werkbaarheid. Met kosten worden directe- en indirecte kosten bedoeld. Indirecte kosten zijn onder andere het inhuren van externe adviseurs, het (gebrek aan) inlevingsvermogen van ambtenaren en papierwerk. Toegepast op de (ervaren) regeldruk in de zorg zouden de kosten zoals Vergeer deze typeert op verschillende manieren kunnen worden verlaagd. Bijvoorbeeld door uitgevraagde rapportages te baseren op

registraties aan de bron die de professional al doet en moet doen ter behoeve van de verbetering van de zorg. Dit leidt tot een vermindering van de kosten, omdat er niet langer dubbel hoeft te worden geregistreerd. Met werkbaarheid bedoelt Vergeer (2017) het begrijpen van de regels, het verloop van contact met ambtenaren en de onderlinge samenwerking tussen en binnen instanties. Dit betreft de zachte, meer subjectieve kant van regels. Toegepast op de (ervaren) regeldruk in de zorg zou de werkbaarheid zoals Vergeer deze heeft getypeerd op verschillende manieren kunnen worden verbeterd. Wanneer wordt gekeken naar bijvoorbeeld de decentralisatie ligt de meeste last en weerstand voor zorgaanbieders in de grote verschillen in bijvoorbeeld portals bij gemeenten (Q-Consult, 2016). Door dit te simplificeren en te uniformeren, wordt de werkbaarheid voor aanbieders in de Wmo en Jeugdwet aanzienlijk beter, resulterend in lagere ervaren regeldruk.

Zoals uiteengezet in de inleiding van deze paragraaf wordt de inhoudelijke discussie over (ervaren) regeldruk op dit moment bemoeilijkt, omdat de interpretatie van de begrippen die gebruikt worden om regeldruk te duiden verschillen en doordat de begrippen door elkaar gebruikt worden.

De resultaten van deze studie, zoals gepresenteerd in paragraaf 2.1 bevestigen dit beeld.

Een eenduidig begrippenkader is een eerste stap naar een duurzaam informatiestelsel, omdat het bijdraagt aan eenheid in taal.

Eenheid in taal is om twee redenen een gewenste ontwikkeling. Ten eerste zorgt eenheid van taal ervoor dat alle stakeholders dezelfde begrippen met bijbehorende definitie en rekenmethode gebruiken. Hierdoor kan inzichtelijk gemaakt worden op welke plekken middelen weglekken aan activiteiten die geen waarde toevoegen aan het zorgproces. Wanneer dit inzichtelijk is, kan toegewerkt worden naar een duurzaam informatiestelsel dat aansluit bij de registraties in het primair proces. Daarnaast draagt een eenduidig begrippenkader en bijbehorende eenheid van taal bij aan een volgende stap in het verminderen van (ervaren) regeldruk in de zorg. Door eenduidig onderscheid te maken tussen verschillende aspecten van regeldruk wordt het voor zorgaanbieders eenvoudiger om invloed uit te oefenen op hun (ervaren) regeldruk. Het wordt voor hen meer inzichtelijk aan welke knoppen zij moeten draaien om bijvoorbeeld de ervaren regeldruk in hun instelling te verminderen.

1.2 Doelstellingen onderzoek

De doelstellingen van dit onderzoek zijn als volgt:

1. Het creëren van een overzicht van bekende definities, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de hele zorgsector.
2. Een vergelijking van definities, feiten en cijfers hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dit leidt tot een overzicht op micro- (zorgprofessional), meso- (zorgaanbieder/zorgverzekeraar), macro- (overheid, landelijke branche- en beroepsorganisaties) en internationaal niveau.
3. Een voorstel voor een eenduidig begrippenkader voor (ervaren) regeldruk in de zorg waarin wordt aangesloten bij de bestaande overheidsdefinities uit het handboek meting regeldruk (2014) en waarbij rekening is gehouden met de grootste kans op draagvlak van alle betrokken partijen, zoals beroepsorganisaties en zorgverzekeraars.

1.3 Aanpak onderzoek

Door middel van een literatuuronderzoek is een overzicht gecreëerd van bekende definities, feiten en cijfers over (ervaren) regeldruk in de hele zorgsector. Relevante literatuur is verkregen door middel van een uitvraag bij VWS en de branches waarmee contact is opgenomen, te weten: ActiZ, Brancheorganisatie Thuiszorg Nederland (BTN), Federatie opvang, Geestelijke Gezondheidszorg

Nederland (GGZ-NL), Jeugdzorg Nederland, RIBW Alliantie en Vereniging Gehandicapten Nederland (VGN), Nederlandse Vereniging Ziekenhuizen (NVZ), Federatie Medisch Specialisten (FMS), Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), KNMG en NBA.

Het analyseren van de literatuur heeft geleid tot het vullen van de zogenaamde 'begrippenmatrix' (bijlage 2). In de begrippenmatrix is per begrip een overzicht gecreëerd van:

- Relevante literatuur
- Gehanteerde definities binnen de literatuur
- Gehanteerde operationalisatie/indicatoren binnen de literatuur
- Conclusies uit de literatuur (zowel kwantitatief als kwalitatief en op diverse niveaus (micro, meso, macro, internationaal))

Vervolgens is per begrip een vergelijking gemaakt tussen de verschillende definities. Dit is visueel weergegeven door middel van tabellen en Woordwolken (zie bijlage 3). De tabel laat zien in welke mate de verschillende definities overlappen. De Woordwolk geeft weer in welke mate de begrippen dezelfde constructen hanteren (hoe groter een construct is weergegeven, hoe vaker het construct voorkomt in de definities). De gehanteerde terminologie staat beschreven in paragraaf 1.4.

1.4 Kaders onderzoek

Scope

- De scope van dit onderzoek is de gehele zorgsector (care, cure en sociaal domein).
- De volgende begrippen zijn geïncludeerd in dit onderzoek: regeldruk, ervaren regeldruk, administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten, nalevingskosten, deregulering, toezichtslasten, bureaucratie, registratielast, overhead, beleefde regeldruk, gepercipieerde regeldruk, beleefde lasten, verantwoording, lasten en lastendruk.
- Geïncludeerde literatuur heeft betrekking op bovengenoemde geïncludeerde begrippen en is niet ouder dan 5 jaar (m.u.v. Meten is weten II (2008)).

Terminologie

- In deze rapportage wordt de volgende terminologie gehanteerd:
 - Begrip: het kernwoord (of kernwoorden) dat een verschijnsel duidt. Dit kernwoord wordt uitgelegd door een definitie.
 - Definitie: de samenvattende beschrijving die over het begrip gegeven wordt om het begrip te duiden.
 - Construct: de woorden waaruit de definitie is opgebouwd.
 - Indicator: wijze waarop het begrip wordt gemeten.

Ter illustratie van bovenstaande definities werken we de definities uit aan de hand van het voorbeeld van het begrip 'administratieve lasten'.

- Begrip: administratieve lasten.
- Definitie: de administratieve lasten die gepaard gaan met het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie gericht op eisen die worden gesteld in de contractering van zorg en ondersteuning.
- Constructen: verzamelen informatie, bewerken informatie, registreren informatie, bewaren informatie, contractering van zorg.
- Indicatoren: FTE en kosten (middels het standaard kostenmodel: SKM).

- Indien gesproken wordt over ‘de branches’ wordt bedoeld: ActiZ, Brancheorganisatie Thuiszorg Nederland (BTN), Federatie opvang, Geestelijke Gezondheidszorg Nederland (GGZ-NL), Jeugdzorg Nederland, RIBW Alliantie en Vereniging Gehandicapten Nederland (VGN), Nederlandse Vereniging Ziekenhuizen (NVZ), Federatie Medisch Specialisten (FMS), Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), KNMG en NBA.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de uitkomsten van dit onderzoek, waaronder een voorstel voor het eenduidig begrippenkader en bijbehorende motivatie. Hoofdstuk 3 zet de conclusies en adviezen uiteen. Verder is in bijlage 2 de begrippenmatrix opgenomen en in bijlage 3 staan alle visualisaties.

2. Begrippen, feiten en cijfers

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de begrippenmatrix en visualisatie. Tevens wordt in dit hoofdstuk een voorstel gedaan voor het eenduidig begrippenkader (ervaren) regeldruk in de zorg.

2.1 Begrippenmatrix

In het literatuuronderzoek zijn 51 unieke bronnen opgenomen. Het betreft onderzoeken, kamerbrieven en andere overheidsstukken. Middels de begrippenmatrix is een overzicht gecreëerd van definities, operationalisering en feiten en cijfers van de geïncorporeerde literatuur. De volgende zaken vallen op wanneer gekeken wordt naar de ingevulde begrippenmatrix (bijlage 2).

Allereerst valt op dat begrippen, zoals: regeldruk, lastendruk en administratieve lasten, door elkaar worden gebruikt. Daarnaast worden de begrippen regeldruk, administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten relatief vaak gebruikt én gedefinieerd, terwijl de begrippen bureaucratie en overhead veel minder gebruikt en gedefinieerd worden. 27 van de 51 stukken geven geen definitie van de gebruikte begrippen of van slechts van een beperkt aantal gebruikte begrippen. Tenslotte is opvallend dat wanneer er in onderzoeken gebruik wordt gemaakt van een rekenmethode, dit over het algemeen het Standaard Kostenmodel (SKM) is, zoals beschreven in meten is weten II (Regiegroep Regeldruk, 2008) en het handboek meting regeldruk (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, 2014). Verder valt in de matrix op dat slechts een beperkt aantal stukken feiten en cijfers bevat. Een

Illustratie: Vergelijking beschikbare data blijkt lastig

In de literatuur is redelijk consensus over de rekenmethode voor regeldruk, administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten, namelijk het Standaard Kostenmodel (SKM) zoals beschreven in het handboek meting regeldruk (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, 2014). Zo maken bijvoorbeeld SIRA (2014) en KPMG (2016) alle drie gebruik van deze rekenmethode, echter zijn de uitkomsten toch lastig te vergelijken. Dit komt doordat de resultaten van SIRA (2014) op macro niveau zijn weergegeven en de resultaten van SIRA (2015) en KPMG (2016) op meso niveau. Daarnaast zijn de uitkomsten SIRA (2014) en KPMG (2016) in euro's, en het onderzoek van SIRA (2015) in percentages. Verder verschilt het onderwerp waarop de regeldruk berekend is per casus.

Bronnen:

KPMG (2016). Berekening van afname regeldruk betreffende de IGZ basissets kwaliteitsindicatoren ziekenhuizen
SIRA (2014). Regeldruktoets Wkkgz - Onderzoek naar regeldruk van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg

vergelijking tussen de beschikbare data blijkt lastig, vanwege de beperkte hoeveelheid data, de verschillende niveaus waarop regeldruk gemeten wordt (micro, meso, macro, internationaal) en het gebruik van verschillende definities (zie de 'ter illustratie').

Een andere belangrijke bevinding is dat vergelijking op internationaal niveau lastig is, omdat regeldruk voortvloeit uit verschillende factoren om de zorg heen, zoals: de wijze van financiering, het zorgstelsel in de brede zin van het woord en de kwaliteitseisen die hieruit voortvloeien per land verschillen. Naast de bevinding dat regeldruk per land voortvloeit uit verschillende factoren, geeft Morgan (2016) aan: *"Cross-country comparisons at the meso-level are challenging, because there exist large differences in accounting standards, the role of healthcare facilities, and the interpretation of definitions."*

2.2 Voorstel eenduidig begrippenkader (ervaren) regeldruk in de zorg

Op basis van de begrippenmatrix is voor ieder geïnccludeerd begrip nagegaan uit welke constructen ieder van de definities bestaan. Per begrip is een tabel opgesteld met daarin de verschillende constructen, welke terug zijn te vinden in bijlage 3. Vervolgens is voor alle begrippen visueel weergegeven hoe vaak bepaalde constructen terug komen in de definities middels een Woordwolk. Als voorbeeld is in figuur 2 de Woordwolk van regeldruk opgenomen. Hoe groter de verschillende constructen zijn weergegeven, hoe vaker dit construct voorkomt in de diverse definities.

De Woordwolken van alle definities zijn te vinden in bijlage 3. Op basis van de begrippenmatrix en de visualisatie is de projectgroep gekomen tot een concept voorstel voor eenduidige begrippen. Hierbij is de aanname gedaan dat constructen die vaak voorkomen belangrijke aspecten zijn om het begrip te definiëren en passen binnen het jargon. Om deze reden zijn de frequent voorkomende constructen opgenomen in de definities in het concept voorstel tot een eenduidig begrippenkader.

De voorgestelde definities zijn voorgelegd tijdens de expertbijeenkomst. De input uit de expertbijeenkomst is verwerkt in het definitieve voorstel voor het eenduidig begrippenkader, welke is weergegeven in tabel 2. Deze begrippen worden in paragraaf 2.3 en 2.4 nader onderbouwd. In paragraaf 2.5 is een overzicht te vinden van de feiten en cijfers die bekend zijn over de begrippen zoals gepresenteerd in tabel 2 en in hoofdstuk 3 is de samenhang tussen de begrippen gevisualiseerd.



Figuur 2. Woordwolk van het begrip regeldruk

Tabel 2. Voorstel eenduidig begrippenkader

Begrip	Voorgestelde definitie
Regeldruk	Regeldruk omvat alle kosten die burgers, professionals of bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving van de <u>Rijksoverheid</u> ² , anders dan via financiële transacties met de <u>Rijksoverheid</u> . Onderscheid kan worden gemaakt in inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten. Gebaseerd op: Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014)
Administratieve lasten (AL)	Administratieve lasten zijn de kosten die burgers, professionals of bedrijven moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen aan de <u>Rijksoverheid</u> , voortvloeiend uit wet- en

² In de definities regeldruk, administratieve lasten, toezichtlasten, inhoudelijke nalevingskosten en nalevingskosten wordt gesproken over de Rijksoverheid. Het gaat hierbij dus expliciet niet om gemeenten, verzekeraars of andere partijen die regels opleggen.

	<p>regelgeving. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie die door de <u>Rijksoverheid</u> wordt verlangd. Ook toezichtslasten vallen onder administratieve lasten.</p> <p><i>Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.)</i></p>
Toezichtslasten	<p>Toezichtslasten vormen een bijzondere categorie van administratieve lasten. Het gaat hier om informatieverplichtingen die nodig zijn in het kader van toezicht door de <u>Rijksoverheid</u>.</p> <p><i>Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.)</i></p>
Inhoudelijke nalevingskosten (INK)	<p>Inhoudelijke nalevingskosten zijn de directe kosten voor burgers, professionals of bedrijven voor naleving van inhoudelijke verplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving. Het betreft hier alle wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van doelen gesteld door de <u>Rijksoverheid</u>.</p> <p><i>Gebaseerd op EIM (2008) in SIRA (2014)</i></p>
Nalevingskosten	<p>Nalevingskosten zijn alle kosten die burgers, professionals of bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving van de <u>Rijksoverheid</u>. Ze kunnen worden onderscheiden in 'financiële kosten', 'inhoudelijke nalevingskosten' en 'administratieve lasten'. De combinatie van administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten noemen we regeldruk.</p> <p><i>Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014)</i></p>
Aanvullende registratielast	<p>De aanvullende registratielast bevat alle kosten die burgers, professionals of bedrijven moeten maken om te voldoen aan (informatie)verplichtingen van partijen <u>anders dan de Rijksoverheid</u>, zoals gemeenten, verzekeraars en zorgkantoren. Het betreft het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, maar ook de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van doelen gesteld door de betreffende partij.</p>
Ervaren regeldruk	<p>Ervaren regeldruk is de combinatie van de daadwerkelijke regels waar ondernemers aan moeten voldoen (opgelegd door <u>Rijksoverheid</u> en derden) enerzijds en anderzijds de beleving die zij hierbij hebben. Ervaren regeldruk valt uiteen in drie factoren: directe- en indirecte kosten, werkbaarheid en gepercipieerd nut.</p> <p><i>Kosten:</i> directe- en indirecte kosten. Met indirecte kosten worden onder andere het inhuren van externe adviseurs, het (gebrek aan) inlevingsvermogen van ambtenaren en papierwerk bedoeld.</p> <p><i>Werkbaarheid:</i> begrijpen van de regels, het verloop van contact met ambtenaren en de onderlinge samenwerking tussen en binnen instanties. Dit betreft de zachte, meer subjectieve kant van regels. Werkbaarheid staat in directe relatie met kosten. Wanneer de regelgeving minder werkbaar is (ofwel: minder gemakkelijk uitvoerbaar), stijgen ook de kosten voor diegene die aan de regel moet voldoen. Bijvoorbeeld doordat het meer tijd kost om de juiste ambtenaar aan te spreken of omdat een externe adviseur moet worden ingeschakeld.</p> <p><i>Gepercipieerd nut:</i> de opbrengsten die ondernemers verwachten door de regel, bestaande uit drie componenten: doel, effectiviteit en persoonlijke winst- en ontwikkelkansen.</p> <p><i>Gebaseerd op Vergeer (2017)</i></p>
Overhead	<p>Alle kosten die een instelling maakt die niet direct aan de cliënt/patiënt besteed worden, maar wel aan de eigen instelling. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen centrale- en decentrale overhead.</p> <p><i>Centrale overhead:</i> kosten Raad van Bestuur (RvB), Human Resource Management (HRM), kwaliteit en andere staffuncties.</p> <p><i>Decentrale overhead:</i> komt direct ten goede aan de cliënt: locatiemanagers, energiekosten, personeelsplanning etc.</p> <p>Overhead is een kostenpost te berekenen ten opzichte van de totale formatie of de totale kosten, in euro's of percentages.</p> <p><i>Gebaseerd op PwC (2016)</i></p>

2.3 Nadere uitleg begrippen

Ter achtergrond en verduidelijking van bovenstaande tabel is ieder van de begrippen uit het eenduidig begrippenkader hieronder nader uitgewerkt. Hierbij wordt per begrip ingegaan op:

- de voorgestelde definitie;
- eventuele synoniemen voor het begrip;
- de voorgestelde rekenmethode en
- de motivatie waarom voor bovenstaande gekozen is. Hierin is onder andere de input van de expertgroep meegenomen.

Regeldruk

Voorgestelde definitie:

Regeldruk omvat alle kosten die burgers, professionals of bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving van de Rijksoverheid, anders dan via financiële transacties met de Rijksoverheid.

Onderscheid kan worden gemaakt in inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten.

Gebaseerd op: Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014).

- Synoniemen:
Lastendruk en lasten zijn synoniemen van regeldruk. Het voorstel is om in de toekomst alleen 'regeldruk' te hanteren.
- Voorgestelde rekenmethode:
Standaard Kostenmodel (SKM) zoals beschreven in meten is weten II (Regiegroep Regeldruk, 2008) en in het handboek meting regeldruk (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, 2014).
- Motivatie:
De voorgestelde definitie sluit goed aan bij de huidige gehanteerde definitie van de overheid. Daarnaast is ervoor gekozen een 'enge' definitie aan te houden, waarbij regeldruk alleen ontstaat door wet- en regelgeving vanuit de Rijksoverheid. Omdat de ervaren regeldruk ook ontstaat door wet- en regelgeving van gemeenten en financiers (zoals verzekeraars), is de behoefte ontstaan ook een definitie op te stellen voor 'aanvullende registratielast'. De regeldruk en aanvullende regellast tezamen vormen de 'ervaren regeldruk'. De samenhang tussen de verschillende begrippen is gevisualiseerd in figuur 3 op pagina 19.

Administratieve lasten (AL)

Voorgestelde definitie:

Administratieve lasten zijn de kosten die burgers, professionals of bedrijven moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen aan de Rijksoverheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving.

Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie die door de Rijksoverheid wordt verlangd. Ook toezichtlasten vallen onder administratieve lasten.

Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.)

- Voorgestelde rekenmethode:
Standaard Kostenmodel (SKM)
- Motivatie:
De voorgestelde definitie sluit goed aan bij de huidige gehanteerde definitie door de overheid. Omdat administratieve lasten een onderdeel zijn van regeldruk, is ook hier de 'enge' definitie van toepassing. Dat wil zeggen dat administratieve lasten alleen veroorzaakt kunnen worden door de wet- en regelgeving vanuit de Rijksoverheid.

Toezichtslasten

Voorgestelde definitie:

Toezichtslasten vormen een bijzondere categorie van administratieve lasten. Het gaat hier om informatieverplichtingen die nodig zijn in het kader van toezicht door de Rijksoverheid.

Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.)

- Voorgestelde rekenmethode:
Standaard Kostenmodel (SKM) als onderdeel van de administratieve lasten
- Motivatie:
In de literatuur zijn twee definities beschreven van toezichtslasten. Deze definities overlappen nauwelijks met elkaar. Gekozen is om de definitie van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.) over te nemen, omdat deze bron ook gekozen is voor de definitie van administratieve lasten (waar toezichtslasten een onderdeel van is) en aansluit bij het SKM.

Inhoudelijke nalevingskosten (INK)

Voorgestelde definitie:

Inhoudelijke nalevingskosten zijn de directe kosten voor burgers, professionals of bedrijven voor naleving van inhoudelijke verplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving. Het betreft hier alle wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van doelen gesteld door de Rijksoverheid.

Gebaseerd op EIM (2008) in SIRA (2014)

- Voorgestelde rekenmethode:
Standaard Kostenmodel (SKM)
- Motivatie:
De voorgestelde definitie sluit goed aan bij de huidige gehanteerde definitie door de overheid. Omdat inhoudelijke nalevingskosten een onderdeel is van regeldruk, is ook hier de 'enge' definitie van toepassing. Dat wil zeggen dat inhoudelijke nalevingskosten alleen veroorzaakt kunnen worden door de wet- en regelgeving vanuit de Rijksoverheid.

Nalevingskosten

Voorgestelde definitie:

Nalevingkosten zijn alle kosten die burgers, professionals of bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving van de Rijksoverheid. Ze kunnen worden onderscheiden in 'financiële kosten', 'inhoudelijke nalevingkosten' en 'administratieve lasten'. De combinatie van administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten noemen we regeldruk.

Gebaseerd op Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014)

- Voorgestelde rekenmethode:
SKM + financiële kosten
- Motivatie:
De voorgestelde definitie sluit goed aan bij de huidige gehanteerde definitie door de overheid.

Aanvullende registratielast

Voorgestelde definitie:

De aanvullende registratielast bevat alle kosten die burgers, professionals of bedrijven moeten maken om te voldoen aan (informatie)verplichtingen van partijen anders dan de Rijksoverheid, zoals

gemeenten, verzekeraars en zorgkantoren. Het betreft het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, maar ook de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van doelen gesteld door de betreffende partij.

- Synoniem:
Tot op heden werd de term 'registratielast' nog wel eens als losse term gebruikt. Hiermee werd vaak bedoeld op de last die mensen hebben van de registratie die zij moeten doen, of ervaren te moeten doen. Op basis van de expertsessie is besloten om deze term te vervangen door de bredere term 'aanvullende registratielast'.
- Voorgestelde rekenmethode:
Het voorstel is om voor deze definitie aan te sluiten bij het SKM. Het gaat immers om dezelfde constructen die deze definitie meten, enkel om andere partijen die regels opleggen en informatie uitvragen.
- Motivatie:
In feite is de definitie van 'aanvullende registratielasten' bijna gelijk aan een combinatie van de definities 'administratieve lasten' en 'inhoudelijke nalevingskosten'. Het verschil zit in de partij waar de aanbieder/professional mee te maken heeft. Bij administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten is dit de Rijksoverheid. Bij 'aanvullende registratielasten' zijn dit partijen buiten de Rijksoverheid. Voorbeelden van dergelijke partijen zijn gemeenten of zorgkantoren. Door aan te haken op de definities van administratieve lasten en nalevingskosten en aan te haken op het SKM kan worden gekomen tot vergelijkbare uitkomsten in de verschillende kostenposten.

Ervaren regeldruk

Voorgestelde definitie:

Ervaren regeldruk is de combinatie van de daadwerkelijke regels waar ondernemers aan moeten voldoen (opgelegd door Rijksoverheid en derden) enerzijds en anderzijds de beleving die zij hierbij hebben. Ervaren regeldruk valt uiteen in drie factoren: directe- en indirecte kosten, werkbaarheid en gepercipieerd nut.

Kosten: directe- en indirecte kosten. Met indirecte kosten worden onder andere het inhuren van externe adviseurs, het (gebrek aan) inlevingsvermogen van ambtenaren en papierwerk bedoeld.

Werkbaarheid: begrijpen van de regels, het verloop van contact met ambtenaren en de onderlinge samenwerking tussen en binnen instanties. Dit betreft de zachte, meer subjectieve kant van regels.

Werkbaarheid staat in directe relatie met kosten. Wanneer de regelgeving minder werkbaar is (ofwel: minder gemakkelijk uitvoerbaar), stijgen ook de kosten voor diegene die aan de regel moet voldoen. Bijvoorbeeld doordat het meer tijd kost om de juiste ambtenaar aan te spreken, of omdat een externe adviseur moet worden ingeschakeld.

Gepercipieerd nut: de opbrengsten die ondernemers verwachten door de regel, bestaande uit drie componenten: doel, effectiviteit en persoonlijke winst- en ontwikkelkansen.

Gebaseerd op Vergeer (2017).

- Synoniemen:
Gepercipieerde regeldruk, beleefde regeldruk, ervaren lasten en beleefde lasten zijn synoniemen van ervaren regeldruk. Het voorstel is om in de toekomst alleen 'ervaren regeldruk' te hanteren.

- Voorgestelde rekenmethode:
Ervaren regeldruk is een normatieve term, welke door Vergeer (2017) in concrete factoren is gegoten (kosten, werkbaarheid, gepercipieerd nut). Het blijft echter lastig om ervaring te vatten in een kwalitatieve berekening zoals het SKM. Tijdens de expertsessie werd het toekennen van een rapportcijfer aan de ervaren regeldruk geopperd door de deelnemers als mogelijke kwantificering.
- Motivatie:
Tijdens de expertsessie werd geopperd dat een gemiddelde burger, professional of bedrijf geen inzicht heeft in welk deel van de ervaren regeldruk afkomstig is van de Rijksoverheid (nalevingskosten, regeldruk) en welke ervaren regeldruk afkomstig is van derden (aanvullende registratielast). Daarom is het voorstel om een begrip op te nemen in het begrippenkader waarin de beleving van burgers, bedrijven en professionals over de ervaren regeldruk omschreven wordt. Het gaat hierbij niet alleen om de feitelijke regeldruk en aanvullende registratielast, maar ook over het gepercipieerde nut van (informatie)verplichtingen.

Overhead

Voorgestelde definitie:

Alle kosten die een instelling maakt die niet direct aan de cliënt/patiënt besteed worden, maar wel aan de eigen instelling. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen centrale- en decentrale overhead.

Centrale overhead: kosten Raad van Bestuur (RvB), Human Research Management (HRM), kwaliteit en andere staffuncties.

Decentrale overhead: komt direct ten goede aan de cliënt: locatiemanagers, energiekosten, personeelsplanning etc.

Overhead is een kostenpost te berekenen ten opzichte van de totale formatie of de totale kosten, in euro's of percentages.

Gebaseerd op PwC (2016)

- Voorgestelde rekenmethode:
Rekenmethode zoals gepresenteerd in PwC (2016)
- Motivatie:
Er is voor gekozen om aan te sluiten bij zowel de definitie als de rekenmethode van PwC, omdat deze partij al een complete en grondige berekening van overhead heeft opgesteld. Deze definitie is breed en pakt veel aspecten van overhead mee. Daarnaast is overhead door deze rekenmethode van PwC te kwantificeren, wat tevens een voordeel kan zijn.

2.4 Niet opgenomen begrippen

In het voorstel voor het eenduidig begrippenkader (tabel 2) zijn de begrippen bureaucratie, deregulering en verantwoording niet opgenomen. De motivatie om deze begrippen niet op te nemen in het eenduidig begrippenkader is onderstaand beschreven.

Bureaucratie

Het begrip bureaucratie is slecht gedefinieerd in de literatuur en er is geen goede rekenmethode bekend in de literatuur om bureaucratie te kwantificeren. Daarmee is het begrip bureaucratie te typeren als een normatief begrip. Het voorstel is om het begrip bureaucratie niet op te nemen in het eenduidig begrippenkader en in de toekomst niet meer te gebruiken.

Deregulering

Omdat deregulering 'minder regels vanuit de overheid' betekent en het daarmee een oplossing is om regeldruk te verminderen, valt het begrip 'deregulering' buiten de scope van het eenduidig begrippenkader voor (ervaren) regeldruk.

Verantwoording

Tijdens de expertsessie is geconstateerd dat verantwoording een oorzaak is voor (ervaren) regeldruk, nalevingskosten en aanvullende registratielast. Daarom is het voorstel om het begrip verantwoording niet op te nemen in het eenduidig begrippenkader.

2.5 Feiten en cijfers in het voorstel begrippenkader

Tot slot is het doel van dit onderzoek om een overzicht te creëren van de feiten en cijfers rondom regeldruk in de zorg. Deze paragraaf zet uiteen welke feiten en cijfers er in de literatuur reeds bekend zijn over de begrippen die zijn opgenomen in het voorstel tot het eenduidig begrippenkader. Zoals eerder vermeld is het om verschillende redenen lastig om de feiten en cijfers in kaart te brengen. Ten eerste valt op dat de onderzoeken en publicaties veelal geen heldere definitie of rekenmethode bevatten. Hierdoor wordt de materie snel normatief en daarmee complex om te vergelijken. Ook blijkt het ingewikkeld om een beeld te schetsen van feiten en cijfers, omdat er zeer weinig onderzoeken zijn gevonden die onderscheid maken tussen de naleving van regels van de Rijksoverheid en die van andere partijen. Dit is een onderscheid wat in het voorstel tot het eenduidig begrippenkader duidelijk wordt gemaakt.

In tabel 3 is een overzicht opgenomen van de onderzoeken die geïnccludeerd zijn in de literatuurstudie, die een heldere definitie hanteren en het begrip gekwantificeerd hebben. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat deze onderzoeken zijn uitgevoerd op basis van definities die allicht niet één op één over te nemen zijn in het nieuwe voorstel voor het begrippenkader. Onderstaande feiten en cijfers over regeldruk in de zorg zijn enkel bedoeld ter beeldvorming van de omvang van het fenomeen.

Naast de onderzoeken die beschreven staan in tabel 3 zijn er nog vele andere documenten doorgenomen. Deze literatuur is niet opgenomen in de tabel wanneer het stuk geen heldere definitie en/of feiten en cijfers bevat.

Tabel 3. Overzicht van de feiten en cijfers in de geïnccludeerde literatuur. In de groene cellen de resultaten van onderzoeken waarin een definitie gehanteerd is die in grote mate overlapt met de definitie in het voorstel tot een eenduidig begrippenkader. In de witte cellen de resultaten van onderzoeken waarin een definitie gehanteerd is die afwijkt van de definitie zoals opgenomen in het voorstel tot een eenduidig begrippenkader.

Begrip	Feiten en cijfers
Regeldruk	<ul style="list-style-type: none"> Sira 2014: methodiek onderzoek naar de invoering van de Wkkgz (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg). Uit dit onderzoek volgt dat de Wkkgz leidt tot een beperkte toename van de structurele regeldruk met circa 8,9 miljoen euro (bestaande uit 0,9 miljoen euro administratieve lasten en 8 miljoen euro inhoudelijke nalevingskosten). Sira 2015: de berekening van afname regeldruk betreffende de IGZ basissets kwaliteitsindicatoren ziekenhuizen. Hieruit volgt dat de berekende verlaging van de regeldruk voor de IGZ basisset voor een ziekenhuis ligt tussen de 26 duizend en 99 duizend euro.

	<ul style="list-style-type: none"> KPMG 2016: businessanalyse regeldruk apotheekhoudende. De conclusie hiervan is dat 27,7% van de praktijkkosten ontstaan door regeldruk. <i>Ondanks dat de drie voorbeeldstudies (SIRA, 2014, SIRA 2015 en KPMG, 2016) dezelfde rekenmethode gebruiken, zijn de uitkomsten lastig te vergelijken. Immers, de sectoren verschillen, de scope verschilt en de wijze waarop de regeldruk is uitgedrukt (euro's of percentages) verschilt.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> Sira 2015: de regeldruk van transparantie voortkomend uit de verplichtingen van het Kwaliteitsinstituut is afgenomen (met circa 20%) ten opzichte van de transparantieplichtingen uit de periode 2007-2012 ten tijde van het programma Zichtbare Zorg (ZiZo).
Administratieve lasten (AL)	<ul style="list-style-type: none"> Sira 2014: methodiek onderzoek naar de invoering van de Wkkgz (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg). Uit dit onderzoek volgt dat de Wkkgz leidt tot een beperkte toename van de structurele regeldruk met circa 8,9 miljoen euro (bestaande uit 0,9 miljoen euro administratieve lasten) Q-Consult 2013: in het onderzoek van 2011 waren de administratieve lasten (hoog) voor de totale intramurale sector 122 miljoen euro. Hier maakte de sector GGZ ook deel van uit (13 miljoen euro). De verwachte administratieve lasten in 2015 zijn 101 miljoen euro. De totale lasten voor de sectoren V&V en GZ dalen met 10%. Een lichte daling in het totaal aantal cliënten (in 2011 ruim 250 duizend, in 2015 222 duizend) en het aantal aanbieders (-4%) wordt deels gecompenseerd door een toename in de loonkosten.
Toezichtslasten	Geen concrete feiten of cijfers. Mogelijk geïncorporeerd binnen de administratieve lasten.
Inhoudelijke nalevingskosten (INK)	Sira 2014: methodiek onderzoek naar de invoering van de Wkkgz (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg). Uit dit onderzoek volgt dat de Wkkgz leidt tot een beperkte toename van de structurele regeldruk met circa 8,9 miljoen euro waarvan 8 miljoen euro inhoudelijke nalevingskosten .
Nalevingskosten	Geen concrete feiten of cijfers.
Aanvullende registratielast	Dit is een nieuw geïntroduceerd begrip. Om deze reden nog geen feiten en cijfers beschikbaar.
Ervaren regeldruk	<ul style="list-style-type: none"> Capgemini 2011: de éénmeting naar de ervaren regeldruk van jongeren, ouders en professionals in het brede jeugd domein toont aan dat de ervaren regeldruk onder professionals sinds 2008 licht is toegenomen met 2%. Philidelphia 2014: de regeldruk vooral bij locatiemanagers blijkt onevenredig groot (ongeveer 70% tijd wordt besteed aan indirecte activiteiten, zoals behandelen van e-mail)
Overhead	<p>PwC 2016: gemiddelde percentage niet-cliëntgebonden kosten: 41,6%. Het percentage varieert tussen 27,2% en 54,9%. Omvang en sector (gehandicapten, VVT, GGZ) niet bepalend. Ook wel of niet leveren van Zvw of Wmo geeft geen verband: geen invloed op de niet-cliëntgebonden kosten. De hoogte van deze kosten hangen wel samen met het aantal contractpartijen. Standaardisering zou een direct positief resultaat hebben.</p> <p>In voor zorg! 2013: door de implementatie van zelfsturende teams in de thuiszorg, daalden de overheadkosten met 20%. Organisaties gaan efficiënter en meer vraaggericht werken door kanteling van bedrijfsprocessen: van controleren naar faciliteren van het primaire proces. Dit leidt tot minder administratieve lasten en overhead, minder managers, etc., dat varieert tussen de 27% en 50% binnen 1,5 jaar.</p>

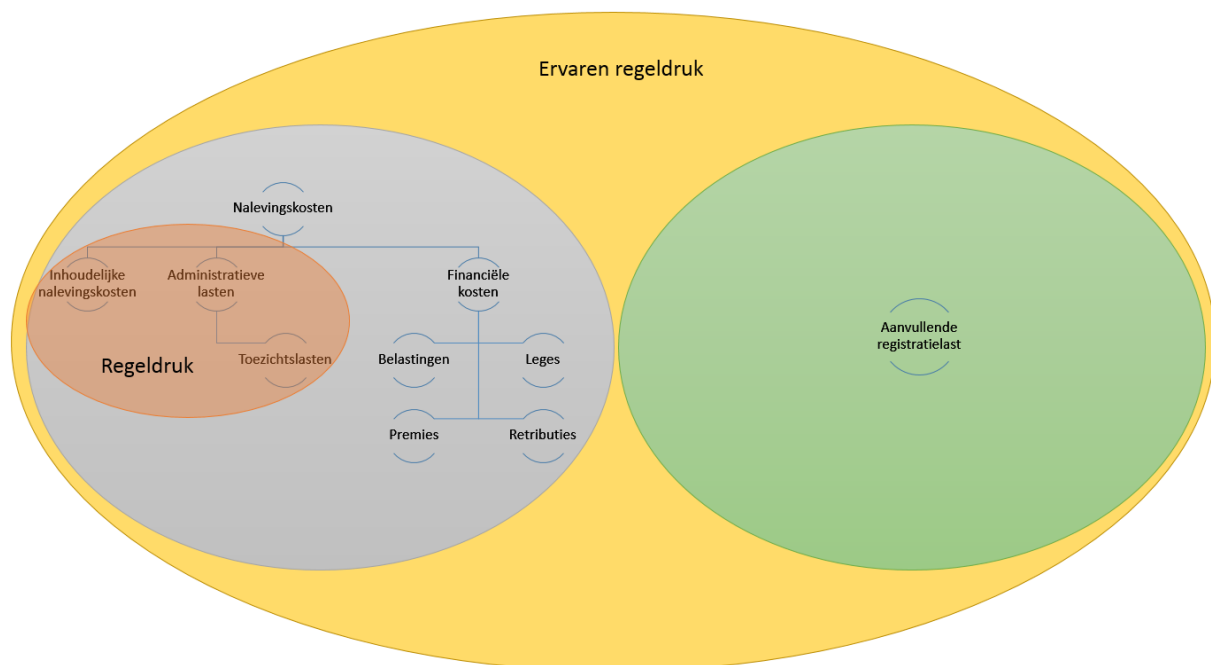
3. Conclusie en advies

Concluderend kan gesteld worden dat er veel meningen in de literatuur zijn over begrippen, feiten en cijfers, waardoor het om meerdere redenen lastig is om hier een eenduidig, kwantitatief beeld van te schetsen. Het voorstel tot het eenduidig begrippenkader kan bijdragen aan het eenduidig in kaart brengen van feiten en cijfers, waardoor vergelijking van feiten en cijfers in de toekomst makkelijker is.

Aan de hand van de begrippenmatrix, visualisatie en expertsessie wordt aanbevolen de volgende begrippen met bovengenoemde definities op te nemen in het eenduidig begrippenkader:

1. Ervaren regeldruk
2. Regeldruk
3. Nalevingskosten
4. Inhoudelijke nalevingskosten
5. Administratieve lasten
6. Toezichtlasten
7. Aanvullende registratielast
8. Overhead

Het voorstel is tevens om de begrippen lastendruk, lasten, gepercipieerde regeldruk, beleefde regeldruk, beleefde lasten, ervaren lasten, bureaucratie, deregulering en verantwoording niet op te nemen in het eenduidig begrippenkader. Voor lastendruk en lasten stellen wij voor om vanaf heden het begrip 'regeldruk' te hanteren. Voor gepercipieerde regeldruk, beleefde regeldruk, beleefde lasten en ervaren lasten adviseren wij gebruik van het begrip 'ervaren regeldruk'.



Figuur 3. Visuele weergave van de manier waarop de diverse begrippen zich tot elkaar verhouden. In het grijze vlak zijn de nalevingskosten, inhoudelijke nalevingskosten, administratieve lasten en regeldruk opgenomen. Dit zijn gebieden waar de Rijksoverheid invloed op heeft. In het groene vlak staat de aanvullende registratielast. Hierop heeft de Rijksoverheid geen invloed. Beiden (alle begrippen in het grijze en groene vlak) dragen wel bij aan de 'ervaren regeldruk' door burgers, professionals of bedrijven.

De mate waarin begrippen 1 t/m 7 zich tot elkaar verhouden is weergegeven in figuur 3. Dit figuur maakt inzichtelijk dat de ervaren regeldruk bestaat uit zowel de kosten voor naleving van de wet- en regelgeving door de Rijksoverheid als de naleving van regels vanuit derden (d.w.z. de aanvullende registratielast die voorkomt uit de naleving van regels vanuit onder andere de gemeenten, verzekeraars en zorgkantoren). In onderstaande illustratie wordt dit nader toegelicht aan de hand van het voorbeeld van de decentralisatie.

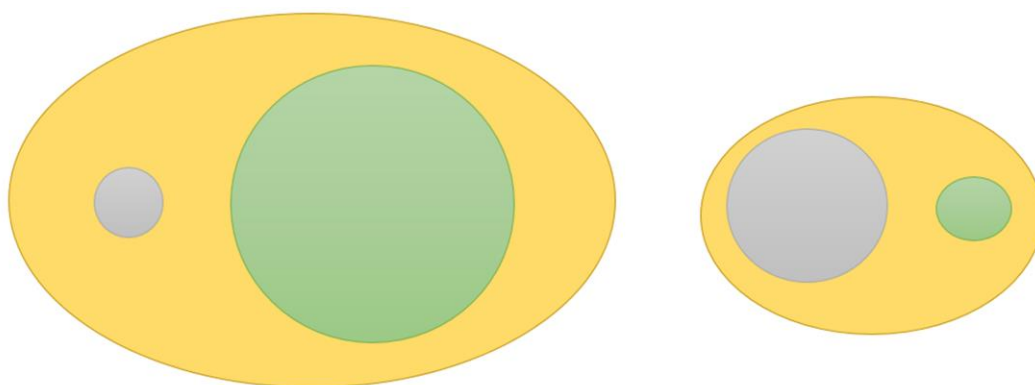
Het achtste begrip 'overhead' kan niet visueel worden weergegeven in dezelfde figuur als de begrippen 1 t/m 7. Dit heeft ermee te maken dat overhead een andere manier is om te kijken naar

Illustratie: Decentralisatie

In diverse onderzoeken staat beschreven dat de ervaren regeldruk door de hervorming van de langdurige zorg is toegenomen, met name in de Wmo en Jeugdwet (o.a. Q-Consult, 2016). Door de decentralisatie hebben gemeenten veel beleidsvrijheid gekregen. Gevolg hiervan is dat iedere gemeente mogelijk andere kwaliteits-, verantwoordings- en facturatie-eisen stelt. Er zijn voorbeelden van aanbieders die met tientallen gemeenten afspraken moeten maken en moeten voldoen aan de eisen van al die gemeenten. Onder andere de declaraties, die soms in alle gemeenten via een ander portal ingediend moeten worden, vormen een groot deel van de aanvullende registratielast van aanbieders.

Door de decentralisatie is de *regeldruk* verlaagd. Regeldruk komt immers louter voort uit de wet- en regelgeving van de Rijksoverheid. De *aanvullende registratielast* is echter sterk verhoogd, doordat gemeenten allerlei regels hebben en eisen stellen waaraan de aanbieders moeten voldoen, waarbij de verschillen tussen gemeenten groot kunnen zijn. In het linker plaatje in figuur 4 is de huidige situatie schematisch weergegeven. In de huidige situatie is de regeldruk an sich dus laag (weinig verplichtingen aan de Rijksoverheid), maar de ervaren regeldruk hoog (door veel verplichtingen aan derden).

Als voorbeeld kan gekeken worden naar de declaraties aan gemeenten. Het is goed mogelijk dat door de regeldruk minimaal te verhogen, bijvoorbeeld door vanuit de Rijksoverheid het gebruik van een bepaalde declaratiemethode (format en portal) verplicht te stellen, de ervaren regeldruk verlaagd wordt. Dit komt in dit geval doordat de verplichte declaratiemethode zorgt voor een grote afname van de aanvullende registratielast. Wanneer de toename van de regeldruk kleiner is dan de afname van de aanvullende registratielast, zorgt dit mogelijk voor een afname in de ervaren regeldruk. Het is voor Rijksoverheid daarom niet alleen nuttig te kijken naar de regeldruk, maar ook naar de aanvullende registratielast en ervaren regeldruk.



Figuur 4. *Links*: Visuele weergave van de ervaren regeldruk (gele bol) in de huidige situatie binnen de Wmo en Jeugdwet. De regeldruk en nalevingskosten ten gevolge van wet- en regelgeving vanuit de Rijksoverheid zijn laag (grijze bol), maar de aanvullende registratielast is hoog (groene bol). *Rechts*: Visuele weergave van de situatie waarin de regeldruk en nalevingskosten ten gevolge van de wet- en regelgeving vanuit de Rijksoverheid iets verhoogd worden (grijze bol), dit leidt mogelijk een afname van de aanvullende registratielast (groene bol) waardoor de ervaren regeldruk (gele bol) ook verlaagd wordt. De kleuren in beide plaatjes corresponderen met de kleuren in figuur 3.

dezelfde problematiek. Zo kan het goed voorkomen dat een zorgprofessional een bepaalde registratie doet die van belang is voor het primair proces én verplicht is gesteld door bijvoorbeeld de gemeente. In dit geval behoort deze registratie tot de aanvullende registratielast. De registratie is immers ook verplicht voor de naleving van de gestelde eisen vanuit de gemeente. Echter behoort deze registratie niet tot de overhead, omdat de registratie wel direct onderdeel uit maakt van het primair proces en kosten die hiervoor gemaakt worden wel direct aan de cliënt/patiënt worden besteed. Ervaren regeldruk en bijbehorende begrippen zijn dus niet noodzakelijk onderdeel van de overhead. Dit maakt het zeer lastig om het begrip 'overhead' toe te voegen aan het plaatje in figuur 3.

Bijlage 1: Referentielijst

- Actal (2012). *Eindrapportage Onderzoek naar de ervaren regeldruk onder verpleegkundigen in het ziekenhuis*
- Actal (2014). *Wetsvoorstel kwaliteit, klachten en geschillen zorg* [Brief aan Minister van VWS - JtH/RvZ/MK/2014/116]
- Actal (n.d.). *Minder regeldruk in beleid, uitvoering en toezicht.*
<http://www.actal.nl/alternatieven/introductie/>
- ACTAL (n.d.). *Uw gemeente en regeldruk - Hoe kan het minder?*
- ActiZ (2016). *Rapportage ActiZ onderzoek Zorgcontractering wijkverpleging*
- ActiZ (2016). *Rapportage ActiZ onderzoek Zorgcontractering Wlz*
- ActiZ, AAG & Verstegen (2014). *Registratie en verantwoording in transitie Vereenvoudiging; het kan!*
- Berenschot (2015). *Evaluatie ACTAL*
- Berenschot (2016). *Informatie Benchmark*
- Blikopnieuws (2016). *Registratielast ziekenhuizen ten koste van leveren zorg aan patiënten*
- Blom, J., Smink, F. R. E., Kwidama, E. V. & Vladar Rivero, V. M. (2016). *De paarse krokodil in de psychiatrie: over bureaucratie, bureaucratisme en onze heimelijke liefde voor procedures*
- BTN & Arteria Consulting (2016). *Vergelijking inkoopbeleid wijkverpleging 2017: Onderzoek naar administratieve lasten in de wijkverpleging*
- Capgemini (2011). *Eenmeting ervaren regeldruk in de jeugdsector*
- Dröge & van Drimmelen (2016). *Handreiking MerkbaarheidsScan*
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2014). *Regels ter bevordering van de kwaliteit van zorg en de behandeling van klachten en geschillen in de zorg (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg)* [Kamerstuk kst-32402-J]
- EIM (2008). *'Handleiding Meten Inhoudelijke Nalevingskosten Bestaande Regelgeving'*
- GGZ NL (2016). *Het roer gaat om*
- GGZ, Federatie opvang, RIBW Alliantie (2015). *Brief decentralisatie Wmo en Wlz*

In voor zorg! (2013). *Veranderingen in de langdurige zorg: verhalen uit de praktijk van in voor zorg 2013*

Kafkabrigade (2015). *Onnodige bureaucratie in de zorg*

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014). *Handboek meting regeldruk*

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (n.d.). Integraal afwegingskader beleid en regelgeving. Hoofdstuk 7.2 de gevolgen voor bedrijven. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/72-gevolgen-voor>

KPMG (2016). *Berekening van afname regeldruk betreffende de IGZ basissets kwaliteitsindicatoren ziekenhuizen*

Meurs (2014). *Van regeldruk naar passende Regels: Vertrouwen Veerkracht, Verantwoordelijkheid Vrijheid. Essay op verzoek van het Ministerie van VWS en van de leden van de Agenda voor de Zorg*

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koningsrelaties (2011). *Minder regeldruk voor professionals, meer tijd voor zorg*

Morgan (2016). *Administrative Spending in OECD Health Systems. Expert Meeting: Releasing Health System Resources for Better Value Care: Tackling Ineffective Health Spending and Waste*

Nza (2014). *Deregulering eerstelijns zorgmarkten*

Partijen van de Agenda voor de Zorg (2015). *AO Regeldruk/administratieve lasten* [Brief aan Vaste Kamer commissie voor VWS]

Philidelphia (2014). *Eindrapport regelarme zorg*

PWC (2016). *Faciliteer professionals ten behoeve van optimale persoonlijke dienstverlening aan mensen met een ondersteuningsbehoefte: een wereld te winnen. Een onderzoek naar niet-cliëntgebonden kosten in de langdurige zorg*

Q-Consult (2013). *Op weg naar minder administratieve lasten*

Q-Consult (2016). *De puzzel afmaken*

Regiegroep Regeldruk (2008). *Metten is meten II, Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*

Schippers (2015). *Merkbaar minder regeldruk* [kamerbrief 137729-MC]

SIRA (2014). *Regeldruktoets Wkkgz - Onderzoek naar regeldruk van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg*

- SIRA (2015). *Minder regels, meer zorg - businessanalyse regeldruk apothekhoudende*
- SIRA (2015). *Tussentijdse evaluatie Kwaliteitsinstituut - de ontwikkeling van regeldruk van transparantie door de komst van het Kwaliteitsinstituut*
- SIRA (2016). *Quick Scan regeldruk reductiemaatregelen*
- TNS Nipo (2015). *Regeldruk in de curatieve zorg - Regels die eenvoudiger kunnen of als overbodig worden ervaren*
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2011). *Zorg die werkt: de beleidsdoelstellingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) [kamerstuk MC-U-3048431]*
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2013). *Een duurzaam informatiestelsel voor de zorg. [kamerstuk 154772-110935-MC]*
- V&VN (2015). *Standpunt registratielast*
- Van Rijn (2016). *Meer tijd voor zorg: merkbaar minder regeldruk [Kamerbrief 964554-150056-MC]*
- Vergeer (2017). *Regeldruk vanuit een ander perspectief*
- VGN (2015). *AWBZ/Wlz Zorgcontractering 2015*
- VGN (2016). *Zorginkoopbeleid Wlz 2016*
- Vilans (2015). *Rapportage Wlz monitor signalen van zorgaanbieders*
- Vilans (2016). *Wlz monitor signalen van zorgaanbieders*
- VWS & Q-Consult (n.d.). *Verslag werksessie Wlz-inkoop 23 mei*
- VWS (2012). *Toezichtvisie Inspectie voor de Gezondheidszorg*
- Werkgroep Registratielasten in de langdurige zorg (2014). *Terugdringen registratielasten in de langdurige zorg*

Bijlage 2: Begrippenmatrix

Begrip	Bron	Gehanteerde definitie	Operationalisatie / Indicator	Conclusie onderzoek			
				Micro	Meso	Macro	Internationaal
Regeldruk							
Ervaren regeldruk							
Overhead							
Administratieve lasten							
(inhoudelijke) nalevingskosten							
Bureaucratie							
Deregulering							
...							
...							

Figuur 5. Begrippenmatrix

De begrippenmatrix laat zien:

- Welke **begrippen** worden meegenomen in de analyse (gele kolom).
- Welke **literatuur/bronnen** een definitie geven van het begrip (blauwe kolom).
- Welke **definitie** wordt gehanteerd in de literatuur.
- Hoe de definitie **geoperationaliseerd** is (rode kolom). Hierin staat of de uitkomst is gemeten en zo ja, middels welke indicator. Indien gehanteerd, wordt de indicator die is gebruikt opgenomen in de matrix.
- Wat de **conclusie** over de feiten en cijfers is van het onderzoek (grijze kolom), gerubriceerd naar de verschillende niveaus: micro- (zorgprofessional), meso- (zorgaanbieder/zorgverzekeraar), macro- (overheid, landelijke branche- en beroepsorganisaties) en internationaal niveau. De rubricering is afhankelijk van de scope van het onderzoek uit de bron.

De gevulde begrippenmatrix in Excel is separaat bijgevoegd bij deze rapportage.

Bijlage 3: Visualisatie

Regeldruk

Bronnummers → Constructen van het begrip Regeldruk ↓	1	2	3	4	5	6	7	9	1 2	1 3	1 5	1 6	1 7	TOTAAL
Administratieve lasten	X		X	X	X		X	X	X		X	X	X	10
Inhoudelijke nalevingskosten	X			X	X		X	X			X	X		7
Nalevingskosten									X				X	2
investering en inspanning	X								X					2
Aan regels houden	X								X					2
Vrijheidsbeperking	X								X	X				3
burgers	X						X	X	X	X			X	6
instellingen	X													1
beroepsbeoefenaren	X								X	X				3
Tijd	X							X						2
Wet- en regelgeving		X					X	X			X		X	5
Opgelegde verplichtingen						X								1
Bedrijven							X	X	X	X			X	5
Professionals	X						X	X					X	4
Toezichtslasten												X	X	2
Kosten							X	X						2
door toezichthouders	X	X												2
door overheid	X	X						X			X			4
Ledges									X					1
Aanleveren informatie						X					X			2



Administratieve lasten

Bronnummers →	1	3	4	5	6	7	1	1	1	2	TOTAAL
Constructen van het begrip							2	7	9	0	
Administratieve lasten ↓											
Informatieverplichting	X	X	X		X	X	X	X	X	X	9
Wet- en regelgeving	X	X	X		X				X	X	6
Door overheid	X	X				X	X		X	X	6
Toezichtslasten	X			X	X						3
Bedrijfsleven		X							X	X	3
Burgers		X							X		2
Instellingen				X							1
Verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie		X						X	X		3
Tijd				X	X						2
Kosten		X	X	X	X				X	X	6
Uitoefenen van rechten			X								1


Toezichtslasten

Bronnummers →	1	3	TOTAAL
Constructen van het begrip			
Toezichtslasten ↓			
Naleving	X		1
Wet en regelgeving	X		1
Informatieverplichting		X	1
Toezicht door de overheid		X	1
Kosten		X	1



Inhoudelijke nalevingskosten

Bronnummers →	1	2	3	4	5	6	TOTAAL
Constructen van het begrip Inhoudelijke nalevingskosten ↓							
Van de overheid	X						1
Inhoudelijke verplichtingen	X	X	X			X	4
Inhoudelijke eisen					X		1
Aanschaf fysieke voorzieningen	X						1
Kosten	X	X		X			3
Bedrijven		X	X		X		3
Wet- en regelgeving		X		X	X	X	4
Wettelijke verplichtingen		X					1
Voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en overige eisen		X					1
Borgen van publieke doelen		X					1
Burgers			X				1
Professionals			X				1



Nalevingskosten

Bronnummers → Constructen van het begrip Nalevingskosten ↓	1	2	3	4	TOTAAL
Kosten	X				1
Inhoudelijke verplichtingen	X			X	2
Door overheid	X				1
Inhoudelijke nalevingskosten		X	X		2
Voldoen aan wet- en regelgeving		X	X		2
Borgen publieke doelen		X			1
Financiële kosten			X		1
Administratieve lasten			X		1
Aanschaf fysieke voorzieningen	X	X		X	3



Bureaucratie

Bronnummers → Constructen van het begrip Bureaucratie ↓	1	2	3	4	TOTAAL
Organisatiestructuur				X	1
Procedures				X	1
Verdeling verantwoordelijkheden				X	1
Hiërarchie				X	1
Onpersoonlijke relaties				X	1
Machtsstructuren reduceren				X	1
Beheersing van structuren				X	1
Bureaucratisme				X	1
Onnodige bureaucratie	X	X			2



Ervaren regeldruk

Bronnummers →	1	2	3	4	5	6	TOTAAL
Constructen van het begrip Ervaren regeldruk ↓							
Niet toe te schrijven aan enkele partij	X						1
Persoonlijke ervaringen			X				1
Interactie overheid/overheidspartijen			X				1
Zienswijze			X				1
Externe factoren			X				1
Beleving				X			1
Kosten van samenwerking tussen instellingen				X			1
Wet-/regelgeving en financiering				X			1
Irritatie					X		1
Eisen die men ervaart na te moeten leven					X		1
Kosten						X	1
Werkbaarheid						X	1
Gepercipieerd nut						X	1



Overhead

Bronnummers → Constructen van het begrip Overhead ↓	1	2	4	TOTAAL
Management en staf	X	X		2
Niet-cliëntgebonden kosten	X			1
Centrale overhead	X			1
Decentrale overhead	X			1
Indirecte taken uitgevoerd op de werkvloer	X			1
Cliëntgebonden kosten	X			1
ICT	X			1
Cliëntgebonden taken door management en staf	X			1
Management civiele functies		X		1
Management binnen de zorg		X		1
Terrein en gebouw gebonden functies		X		1
Macro: bundeling van middelen en de vergoeding van de aanbieders aan de ene kant, en de uitgaven in verband met het bestuur en de activiteiten aan de andere kant (INT)			X	1
Meso: middelen die zorginstellingen toewijzen aan het beheersen van hun zorgverlening (INT)			X	1
Micro: tijd die medewerkers spenderen aan administratieve taken (INT)			X	1



Registratielast

Bronnummers →	1	2	3	4	TOTAAL
Constructen van het begrip Registratielast ↓					
Verschillende informatie-uitvragen	X				1
Invullen van niet-relevante onderdelen in het zorgleefplan		X			1
Registreren in verschillende ICT-systemen		X			1
Registraties als last ervaren	X	X	X		3
Geen terugkoppeling			X		1
Dubbele registraties			X		1
Ontbrekende ICT-systemen			X		1
Onvoldoende ondersteunende ICT-systemen			X		1
Externe- en interne kosten				X	1
Systeemaanpassingen				X	1
Registratietijd				X	1
ICT-systemen		X		X	2
Kwaliteitsmetingen				X	1

