

# SEO

Stichting voor Economisch Onderzoek  
der Universiteit van Amsterdam

## **Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering**

Barbara Baarsma  
Carl Koopmans  
José Mulder  
Michiel de Nooij  
Corine Zijdeveld

Amsterdam, maart 2004



“Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoeken, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfseconomie, ten dienste van wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven”  
(art. 2 der stichtingsakte)

SEO-rapport nr. 720

ISBN 90-6733-250-X

Copyright © 2004 SEO Amsterdam. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt op welke wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Stichting voor Economisch Onderzoek te Amsterdam.



---

## **Dankwoord**

De auteurs van dit rapport willen hun oprechte dank uitspreken voor de nuttige op- en aanmerkingen die zij hebben ontvangen van de leden van de begeleidingscommissie, te weten ir. K.F.H. Tangerman, drs. E.P. Rolink, drs. ing. H.J. Verkerk en drs. D. J. Gerritsen (allen van het Ministerie van EZ), drs. H.J.J. van Breemen (Vereniging VNO-NCW), mr. Th.J.M. van Mierlo (Sociaal-Economische Raad), dr. G.J. Veerman (Ministerie van Justitie), drs. F.H. Hoek (Algemene Rekenkamer; deelname op persoonlijke titel) en dr. A.M. Onderstal (Centraal Planbureau). Ook willen de auteurs gaarne de deskundigen bedanken waarmee in het kader van dit onderzoek gesprekken zijn gevoerd. De lijst met gesprekspartners is achter in dit rapport bij de literatuurlijst opgenomen.

De leden van de begeleidingscommissie en de gesprekspartners zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit onderzoek; deze verantwoordelijkheid berust volledig bij de auteurs.

---



---

## Kernpunten

*Deze kosten-baten analyse heeft drie hoofdconclusies:*

- I. De reguleringskosten – dat wil zeggen de kosten voor de totstandkoming, naleving (inclusief administratieve lasten) en aanpassing van de regulering – zijn bij zelfregulering lager dan bij wetgeving. Dit geldt zeker indien 100 procent naleving (volledige effectiviteit) niet noodzakelijk is om publieke belangen op een acceptabele wijze te borgen; wetgeving is dan vaak een duur alternatief, omdat de nalevingskosten veelal hoger zijn dan bij zelfregulering. Een dergelijke algemene uitspraak is niet voor de overige kosten- en batenposten te doen.*
- II. De mogelijkheden voor zelfregulering zijn in praktijk hoogstwaarschijnlijk nog niet volledig benut. De overheid neigt nog sterk naar wetgeving. Als er binnen de overheid wel voor zelfregulering wordt gekozen, wordt te snel naar het instrument certificering gekeken. Dit leidt tot een verschuiving van de handhavingslasten van publieke naar private middelen.*
- III. Uit het literatuuronderzoek en de onderzochte cases komt naar voren dat er in de praktijk nog nauwelijks een systematische afweging van wetgeving versus zelfregulering plaatsvindt. Een geschikt afwegingsinstrument is een kosten-baten analyse – een tot nog toe niet of nauwelijks toegepast instrument. Toepassing van het in dit rapport ontwikkelde afwegingsinstrument is noodzakelijk om een betere keuze tussen zelfregulering en wetgeving (en regulering in het algemeen) te kunnen maken.*

*Dit rapport is geen pleidooi voor wetgeving of voor zelfregulering. De keuze voor een van beide instituties zal per case gemaakt dienen te worden. Het rapport is erop gericht om de mogelijkheden van zelfregulering binnen de overheid meer structureel en systematisch mee te wegen bij ordenings- en (de)reguleringsvraagstukken.*

*Deze KBA kan daaraan bijdragen, niet zo zeer vanwege de inventarisatie van monetaire en kwantificeerbare effecten, maar wel vanwege de ordening in kosten- en batenposten en het schetsen van een generiek KBA kader, waardoor de afweging tussen kosten en baten van de verschillende instituties meer wordt gestroomlijnd. Immers, het grootste voordeel van een KBA ligt niet in de cijfers, maar in de disciplinerende werking ervan.*

---



---

## Samenvatting

De samenvatting is opgebouwd in drie delen: een korte beschrijving van de onderzoeksvraag, het onderzoek en het antwoord.

### ***De vraag***

Stel er is een probleem. Niet zo maar een probleem, maar een probleem waarbij een publiek belang in het geding is. Een publiek belang bovendien dat geschaad kan worden, en wel in die mate dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Hoe kan dit probleem dan het best worden opgelost, met overheidsregulering (wetgeving) of met zelfregulering? Voor deze vraag te beantwoorden, definiëren we eerst de centrale begrippen zelfregulering en wetgeving.

*Zelfregulering* houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels, indien nodig binnen een wettelijk kader. In dit onderzoek gaat het om *geconditioneerde* zelfregulering: de overheid stelt dan een doel en maakt daarbij gebruik van het middel zelfregulering. Bij zuivere overheidsregulering of *wetgeving* stelt de overheid een doel en stelt tevens ook de middelen vast om tot het gestelde doel te komen en zorgt daarbij voor toezicht en handhaving.

De centrale onderzoeksvraag luidt dan als volgt:

“Kan op basis van een kosten-baten analyse (KBA) in het algemeen worden gesteld dat (geconditioneerde) zelfregulering minder kosten of meer baten met zich meebrengt dan wetgeving?”

### ***Het onderzoek***

Deze vraag is beantwoord op basis van een theoretische studie (welke kosten- en batenposten zijn op basis van de theorie te verwachten?) en een empirische studie van 4 cases. De cases hebben betrekking op (1) de taximarkt, (2) de kinderopvang, (3) de schade aan kabels, buizen en leidingen door graafwerkzaamheden, en (4) de registratie van stroomstoringscijfers. Voor deze cases is een kengetallen KBA uitgevoerd conform de in de OEI-leidraad beschreven methodiek.<sup>1</sup> Hierbij is onderscheid gemaakt naar (a) de sector (de bedrij-

---

<sup>1</sup> Eijgenraam et al., 2000.

---



---

ven/instellingen), (b) de overheid, en (c) de consumenten (en de maatschappij in het algemeen). De kosten- en batenposten zijn onderverdeeld in directe, indirecte en externe effecten en – omdat dat uit de theoretische studie volgde – in de effecten op reguleringskosten. Deze reguleringskosten hebben betrekking op de totstandkoming, naleving en aanpassing van de regulering.

### **Het antwoord**

De conclusies van het theoretische en praktische onderzoek zijn hieronder bondig weergegeven. Daarna komen we terug op de centrale onderzoeksvraag.

- Conclusie (1): Directe en indirecte effecten zijn eigenlijk te case-specifiek om in een generieke analyse een doorslaggevende factor te zijn. Reguleringskosten spelen in nagenoeg alle cases een rol en er is in algemene zin dus wel iets over te zeggen: in de meeste gevallen zijn de reguleringskosten (inclusief administratieve lasten) bij zelfregulering lager dan bij wetgeving.
- Conclusie (2): De op papier bestaande baten door hogere effectiviteit van wetgeving kunnen in praktijk te niet worden gedaan door hogere nalevingskosten. Dit geldt sterker indien 100 procent naleving (volledige effectiviteit) niet noodzakelijk is om publieke belangen op een acceptabele wijze te borgen; wetgeving is dan vaak een duur alternatief, omdat de nalevingskosten veelal hoger zijn dan bij zelfregulering.
- Conclusie (3): Behalve de reeds bekende vormen van reguleringsfalen zijn er nog andere vormen van algemene kosten van overheidsbemoeienis, namelijk de kosten van belastingheffing. In de afweging zelfregulering versus wetgeving dienen deze kosten te worden meegenomen: daar waar de versturende effecten van belastingheffing wel spelen bij wetgeving, spelen ze (nagenoeg) niet bij zelfregulering.
- Conclusie (4): Het generieke kader dat op basis van de theorie is opgesteld, hoeft niet wezenlijk te worden aangepast op basis van de cases. Wel kunnen enkele kosten- en batenposten worden toegevoegd.
- Conclusie (5): Het lijkt erop dat er binnen de overheid een *bias* richting certificering bestaat. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de toedeling van de handhavingskosten verschuift van publieke naar private middelen. Deze verschuiving van kosten dient mee te worden genomen bij de afweging van zelfregulering (certificering) versus wetgeving. In mindere mate zou dit ook kunnen (gaan) gelden
-

---

voor andere zelfreguleringsinstrumenten, zoals algemene voorwaarden en de standaardregeling.

Conclusie (6): Doordat de kosten van wetgeving nauwelijks zijn te bepalen (wegens gebrek aan tijdschrijfgegevens en het geaggregeerde niveau van de data), wordt de KBA van zelfregulering versus wetgeving ernstig bemoeilijkt.

Conclusie (7): De beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens t.b.v. de KBA is zeer beperkt. Dit hangt samen met het feit dat er op dit moment nog (nagenoeg) geen KBA's van wetgeving en zelfregulering zijn uitgevoerd. Uit het literatuuronderzoek en de onderzochte cases komt naar voren dat er in de praktijk nog nauwelijks een systematische afweging van wetgeving versus zelfregulering plaatsvindt. De huidige methodieken (BET en U&H) bieden in dit opzicht te weinig soelaas. Een geschikt afwegingsinstrument is een kosten-baten analyse – een tot nog toe niet of nauwelijks toegepast instrument. Toepassing van het in dit rapport ontwikkelde afwegingsinstrument is noodzakelijk om een betere keuze tussen zelfregulering en wetgeving (en regulering in het algemeen) te kunnen maken.

Conclusie (8): De mogelijkheden voor zelfregulering zijn in praktijk hoogstwaarschijnlijk nog niet volledig benut. De overheid neigt nog sterk naar wetgeving.

Dan komen we nu het antwoord op de centrale onderzoeksvraag (de vraag of zelfregulering *over het algemeen* goedkoper is dan wetgeving). Kort door de bocht geredeneerd luidt het antwoord op deze vraag:

- ⇒ “nee, in algemene zin kan dat niet gesteld worden, omdat de *totale* effecten te case-specifiek zijn;
- ⇒ evenmin kan overigens gesteld worden dat wetgeving minder kost of meer baten oplevert;
- ⇒ sterker nog: als er al algemene uitspraken gedaan kunnen worden, wijzen die in het voordeel van zelfregulering.”

Laten we eens verder kijken en de vraag opsplitsen in twee deelvragen:

1. Zijn er bepaalde kosten- en/of batenposten die vaak voorkomen (in de meeste cases) (en die dus bepalend kunnen zijn bij de afweging wetgeving versus zelfregulering)?
-

- 
2. Zijn er bepaalde kosten- en/of batenposten die zeer groot zijn en dus dominant zijn (en die dus bepalend kunnen zijn bij de afweging wetgeving versus zelfregulering)?

Het antwoord op vraag 1 is 'ja, er zijn kosten- en/of batenposten gevonden die in de meeste cases voorkomen'. Bovengenoemde conclusie 1 geeft al aan dat directe en indirecte effecten in algemene zin *geen* doorslaggevende factor zijn bij een generieke afweging tussen wetgeving en zelfregulering, omdat deze effecten veelal te case-specifiek zijn. Reguleringkosten vormen daarentegen *wel* een doorslaggevende factor in het voordeel van zelfregulering. Bovendien is gebleken dat wetgeving gepaard gaat met een verstorend effect van belastingheffing, terwijl dat bij zelfregulering (veel minder of) niet het geval is omdat deze regulering (voornamelijk) met private middelen wordt gefinancierd. Ten slotte vormen de kosten van meta-toezicht een kostenpost in het nadeel van zelfregulering. Hiermee wordt bedoeld op de kosten die de overheid moet maken om de sector van afstand in de gaten te houden; in het geval van wetgeving is de overheid direct betrokken en is er (veel) minder noodzaak tot dergelijke algemene alertheid van de kant van de overheid.

Vraag 2 is moeilijk in algemene zin te beantwoorden, zeker omdat de omvang van de monetaire waarden van de effecten niet bekend zijn (zie conclusie 7). Dominantie van effecten is daarom moeilijk vast te stellen. Wel is gebleken dat nalevingskosten een dominante rol spelen bij de afweging wetgeving en zelfregulering (zie conclusie 2: de afruil effectiviteit en nalevingskosten).

Eigenlijk gaat het ook niet om een keuze tussen of zelfregulering of wetgeving, maar is het meer een kwestie van de optimale *mix* van zelfregulering en wetgeving. Wetgeving en zelfregulering sluiten elkaar niet uit. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om beide instituties met elkaar te *combineren*, waarbij de totstandkoming op particulier initiatief plaatsvindt en de resulterende regulering wordt omgezet of ingebed in wetgeving. Zo worden de voordelen die met zelfregulering zijn te behalen in de totstandkomingsfase gecombineerd met de voordelen van de (veronderstelde) grotere effectiviteit van wetgeving. Ook kan zelfregulering dienen als aanvulling op wetgeving en omgekeerd.

---

---

# Inhoud

1	Inleiding.....	1
1.1	Centrale onderzoeksvraag.....	2
1.2	Onderzoeksaanpak en -methoden.....	2
1.3	Leeswijzer.....	3
2	Afbakening en methodiek.....	5
2.1	Wetgeving en zelfregulering.....	5
2.1.1	Het reguleringsproces.....	9
2.2	De methodiek van kosten-baten analyse.....	10
2.2.1	Kernpunten KBA-methodiek.....	11
2.2.2	KBA-methodiek in dit onderzoek.....	14
2.3	De selectie van de cases.....	24
3	Case Taximarkt.....	27
3.1	Inleiding.....	27
3.2	Beschrijving van het nul- en projectalternatief.....	28
3.2.1	Kanttekening.....	29
3.3	De kosten- en batenposten.....	30
3.3.1	Concurrentie.....	31
3.3.2	Meer gebruik van de taxi.....	32
3.3.3	Belastingvoordeel.....	33
3.3.4	Vestigingsklimaat.....	33
3.3.5	Externe effecten.....	33
3.3.6	Reguleringskosten.....	34
3.3.7	Totaalbeeld.....	35
3.4	Tentatieve conclusies.....	36
3.4.1	Andere reguleringsopties.....	37
4	Case Kinderopvang.....	39
4.1	Inleiding.....	39
4.2	Beschrijving van het nul- en projectalternatief.....	40
4.3	De kosten- en batenposten.....	41
4.4	De actoren.....	42
4.5	Tentatieve conclusies.....	46

---

---

4.5.1	Andere reguleringsopties.....	47
5	Case Kabels, Buizen en Leidingen.....	49
5.1	Inleiding.....	49
5.2	Beschrijving van het nul- en projectalternatief .....	50
5.2.1	Kanttekening.....	50
5.3	De kosten- en batenposten.....	51
5.3.1	Directe schade (voor verhaal) .....	52
5.3.2	Verhaal van schade.....	54
5.3.3	Directe schade na verhaal .....	56
5.3.4	Indirecte effecten.....	56
5.3.5	Externe effecten.....	56
5.3.6	Reguleringskosten.....	57
5.4	Tentatieve conclusies.....	58
5.4.1	Andere reguleringsopties.....	59
6	Case Registratie Storingscijfers.....	63
6.1	Inleiding.....	63
6.1.1	Aanleiding tot de case .....	64
6.2	Beschrijving van het nul- en projectalternatief .....	65
6.3	De kosten- en batenposten.....	67
6.3.1	Directe effecten.....	70
6.3.2	Indirecte effecten.....	72
6.3.3	Externe effecten.....	72
6.3.4	Reguleringskosten.....	72
6.4	De actoren.....	79
6.5	Tentatieve conclusies.....	81
7	Conclusies.....	83
7.1	Generieke KBA-kader.....	83
7.2	Terug naar de centrale onderzoeksvraag.....	98
7.3	Hoofdconclusies.....	101

---

---

# 1 Inleiding

*“Om een publiek belang te borgen ‘kiest’ een samenleving tussen coördinatie via de markt of via politieke besluitvorming, waarbij de institutie met de laagste transactiekosten de voorkeur geniet. [...] Het is [...] niet voldoende om te laten zien dat ofwel de markt ofwel politieke besluitvorming ondoelmatig is. De cruciale vraag is welke van beide alternatieven het minst ondoelmatig is.”<sup>2</sup>*

Stel er is een probleem. Niet zo maar een probleem, maar een probleem waarbij een publiek belang in het geding is. Een publiek belang bovendien dat geschaad kan worden, en wel in die mate dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Hoe kan dit probleem dan het best worden opgelost, met overheidsregulering (wetgeving) of met zelfregulering?<sup>3</sup> Deze vraag valt uiteen in twee deelvragen die achtereenvolgens beantwoord moeten worden:

1. Dienen beide instituties hetzelfde doel en kan met alle twee het nagestreefde doel worden bereikt (effectiviteitsvraag)?
2. Ervan uitgaande dat met beide instituties hetzelfde doel kan worden bereikt, wordt een vervolgvraag relevant: welk van beide instituties is het meest efficiënt?

In dit onderzoek staat de tweede vraag centraal.<sup>4</sup> Het antwoord is van belang bij het formuleren van een verdere strategie ten aanzien van zelfregulering, met name als het gaat om het neerzetten van zelfregulering als een alternatief voor (of als aanvulling op) wetgeving. Het antwoord dient als input bij het streven van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) om de mogelijkheden van zelfregulering binnen de (rijks)overheid meer structureel en systematisch mee te wegen, bijvoorbeeld bij ordenings- en (de)reguleringsvraagstukken. Het Ministerie van EZ heeft daarom aan de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) de opdracht gegeven om een vergelijkende analyse van de kosten en baten van zelfregulering versus wetgeving uit te voeren.

---

<sup>2</sup> Bovenberg et al., 2003, pp. 20-21.

<sup>3</sup> Voor definities van deze begrippen verwijzen wij naar hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.

<sup>4</sup> De eerste vraag is aan bod gekomen in de inventarisatiestudie die SEO in de eerste helft van dit jaar voor het Ministerie van EZ heeft uitgevoerd (SEO, 2003a). In die studie komen de voor- en nadelen van zelfregulering als institutie aan de orde en wordt aangegeven wanneer zelfregulering wel een optie is en wanneer niet. Ook zijn de in praktijk geldende valkuilen en succesfactoren van een groot aantal verschijningsvormen van zelfregulering (instrumenten) in kaart gebracht.

---

## 1.1 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Kan op basis van een kosten-baten analyse in het algemeen worden gesteld dat (geconditioneerde) zelfregulering minder kosten of meer baten met zich meebrengt dan wetgeving?”

## 1.2 Onderzoeksaanpak en -methoden

In dit onderzoek gaat het niet om een ‘gewone’ Kosten-Baten Analyse (KBA). In een KBA worden doorgaans projecten of maatregelen afgezet tegen een ‘nulalternatief’. In dit onderzoek worden twee *instituties* – wetgeving en zelfregulering – met elkaar vergeleken:

Nulalternatief	Projectalternatief
Wetgeving	(geconditioneerde) Zelfregulering

Ons uitgangspunt bij het vergelijken van het nul- en het projectalternatief is dat het doel van wetgeving en zelfregulering hetzelfde is. Dat wil echter niet zeggen dat beide instituties even effectief zijn en dat beide instituties op dezelfde termijn effect sorteren. Voor zover mogelijk zal hiermee rekening worden gehouden in de KBA (zo kijken we ook naar minder geslaagde reguleringstrajecten).

Daar waar de effecten van een project vaak in concrete termen ingevuld worden, zijn de effecten van een institutie wat abstracter omdat de concrete effecten pas dan blijken als de institutie wordt toegepast op een specifiek probleem (een case). In het geval een institutie wordt toegepast om een specifiek probleem op te lossen, komt de analyse al veel dichterbij een ‘gewone’ KBA te liggen. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om aan de hand van vier praktische cases te komen tot een generiek, dus meer algemeen geldend, kader van kosten- en batenposten. Per case worden de verschillende kosten en baten gecategoriseerd per institutie. Het onderzoek omvat dus twee delen:

1. Een case-specifieke benadering: Wat zijn in een viertal geselecteerde cases de totale kosten en baten per institutie, waarbij de totale kosten en baten zo mogelijk kwantitatief ingevuld worden, per post uitgesplitst worden naar de stappen in het reguleringsproces, en naar verschillende spelers gedifferentieerd worden?;

- 
2. Een generieke benadering: Wat kan op basis van de cases in het algemeen worden gezegd over de kosten en baten van zelfregulering versus de kosten en baten van wetgeving? Kan op basis van deze KBA's de hypothese dat (geconditioneerde) zelfregulering *over het algemeen* goedkoper is dan wetgeving worden aangenomen?.

Om de kosten en baten van een institutie te kunnen bepalen, dient bekend te zijn hoe de institutie in praktijk wordt opgezet, toegepast en gehandhaafd. Allereerst is daarom gekeken hoe het reguleringsproces – dat wil zeggen van de totstandkoming van regels, via naleving in de praktijk tot aanpassing van de regulering – eruit ziet voor de verschillende instituties (i.c., geconditioneerde zelfregulering en wetgeving).

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van uitgebreid literatuur- en documentenonderzoek, op basis van een uitgebreide websearch en op basis van een aantal interviews (zie de lijst met gesprekspartners achter de literatuurlijst). Daarnaast is gebruik gemaakt van de kennis en inzichten die bij eerdere onderzoeken op het gebied van zelfregulering zijn verkregen. Voorbeelden zijn de eerder genoemde SEO-inventarisatiestudie en de daarin opgenomen factsheets voor verschillende zelfreguleringsinstrumenten alsmede de workshop die op 18 september 2003 is gehouden ten bate van het vervaardigen van de roadmap zelfregulering.<sup>5</sup>

### 1.3 Leeswijzer

Dit tussenrapport bevat, op de kernpunten en de literatuurlijst na, zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt het onderzoeksveld afgebakend en het reguleringsproces geschetst. Ook wordt de KBA-methodiek toegelicht en worden de cases geselecteerd.

De hoofdstukken 3 tot en met 6 beschrijven elk een case. Per case wordt eerst kort een inleiding gegeven, waarna het nul- en projectalternatief worden gedefinieerd. Vervolgens worden de verschillende kosten- en baten posten gecategoriseerd en wordt aangegeven welke kosten- en batenposten voor welke actor van belang zijn. Ten slotte wordt bij elke case een tentatieve conclusie gegeven (is zelfregulering of wetgeving goedkoper in deze case?) en worden de implicaties van de case voor het generieke KBA kader geschetst. De lezer die alleen in de

---

<sup>5</sup> Tijdens deze workshop werden de theoretische inzichten uit de inventarisatiestudie met de hulp van circa 40 ervaringsdeskundigen getoetst aan de praktijk van vier cases: (1) zelfregulering (contractuele instrumenten) in ziekenhuizen, (2) informatie-uitwisseling over kabels, leidingen en buizen (KLIC), (3) ketengarantiestelsels en voedselveiligheid en (4) geschilbeslechtende instrumenten. Dit heeft geresulteerd in de roadmap zelfregulering. Dit is een internet-hulpmiddel (wegwijzer) waarmee potentiële gebruikers van zelfregulering kunnen nagaan of zelfregulering in hun geval een haalbare optie en zo ja, welk instrument dan voor de hand ligt. De roadmap is te vinden op [www.seo.nl](http://www.seo.nl) en op [www.zelfregulering.nl](http://www.zelfregulering.nl).

---

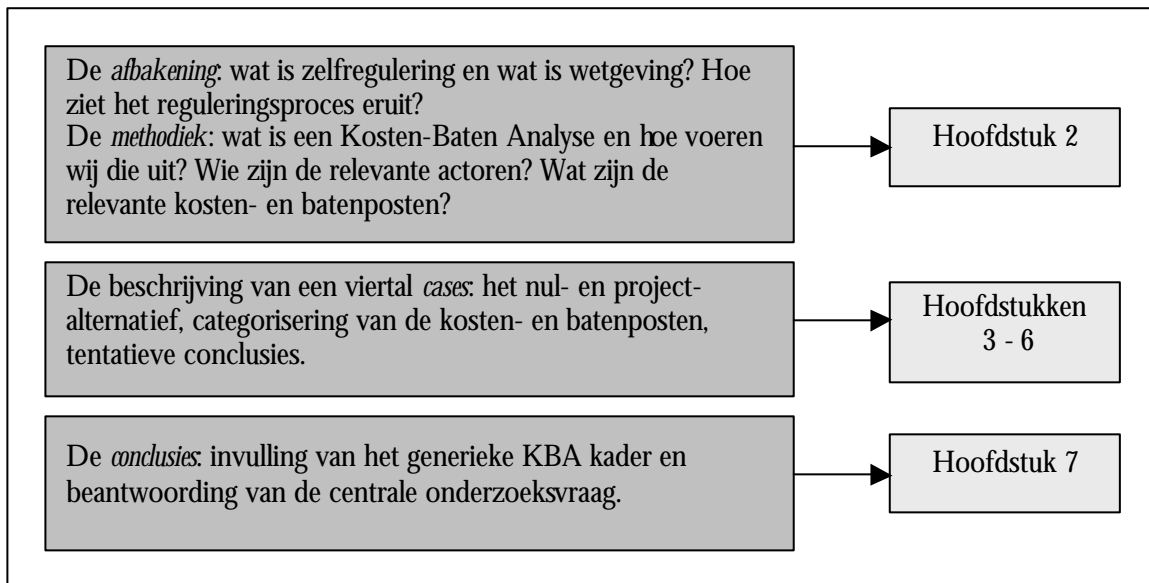


generieke benadering is geïnteresseerd kan de casespecifieke benadering, i.c. de hoofdstukken 3 tot en met 6, overslaan zonder dat de lijn van het onderzoek wordt onderbroken.

Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de conclusies gegeven door invulling van het generieke KBA kader en beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Box 1 vat deze leeswijzer samen.

#### Box 1: Leeswijzer



---

## 2 Afbakening en methodiek

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksterrein afgebakend door in paragraaf 2.1 de centrale begrippen te definiëren (wetgeving, zelfregulering en publieke belangen). Tevens wordt het reguleringsproces geschetst (paragraaf 2.1.1). Vervolgens wordt de KBA-methodiek kort toegelicht (paragraaf 2.2.1) en geven we aan op welke wijze wij deze methodiek toepassen (paragraaf 2.2.2). Paragraaf 2.3, ten slotte, beschrijft de selectie van de cases.

### 2.1 Wetgeving en zelfregulering

In dit onderzoek gaat het om problemen waarbij publieke belangen in het geding zijn, die in die mate geschaad kunnen worden dat overheidsregulering gerechtvaardigd is. Dat betekent dat de overheidsregulering en zelfregulering in dit onderzoek gericht zijn op het borgen van *publieke* belangen.

Wat zijn dat eigenlijk publieke belangen? Het gaat om belangen die niet als vanzelf door burgers en bedrijven worden behartigd en om zaken en mensen die kwetsbaar zijn.<sup>6</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is in het bekende rapport uit 2002 ingegaan op de borging van publieke belangen. Volgens de WRR zijn publieke belangen maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt.<sup>7</sup> Met de introductie van het begrip publiek belang geeft de WRR allereerst aan dat de overheid zich maatschappelijke belangen pas dan hoeft aan te trekken, wanneer de markt of de samenleving daarin niet op een bevredigende wijze voorziet. De eerste vraag is dus welke maatschappelijke belangen de overheid aanmerkt als publiek belang (de ‘wat vraag’).<sup>8</sup> De vervolgvraag is op welke wijze deze belangen behartigd dienen te worden en wie de operationele

---

<sup>6</sup> Van den Heuvel en Vos, 2003.

<sup>7</sup> Hier dreigt wel het gevaar van de cirkelredenering: iets is een publiek belang omdat het onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, en het valt onder de overheid omdat het een publiek belang is.

<sup>8</sup> De auteurs van het rapport ‘De calculus van het publiek belang’ (pp. 5-6) hebben commentaar op de zienswijze en definitie van de WRR. Zij stellen dat niet alleen de politiek bepaalt wat publieke belangen zijn, maar dat de wetenschap hier ook iets over te zeggen heeft. “Publieke belangen vloeien voort uit externe effecten, dat wil zeggen die effecten die optreden als de actie van één partij of als de transactie tussen verschillende partijen voor- of nadelen met zich meebrengen voor een niet bij de actie of transactie betrokken partij.” Een publiek belang is volgens hen een complex extern effect – dus: waarbij veel belanghebbenden een rol spelen – waarvan de realisatie door free-ridergedrag – dus: wel profiteren, maar niet meebetalen – wordt verhinderd. “De behartiging van publieke belangen is dus niet veel anders dan het internaliseren van externe effecten door free-ridergedrag in te dammen met behulp van publiekrechtelijke dwang.”

---

verantwoordelijkheid draagt (de 'hoe vraag'). Hier is niet de 'wat vraag', maar wel de 'hoe vraag' van belang: het borgen van publieke belangen met zelfregulering of met wetgeving.

Volgens economen is overheidsregulering pas gerechtvaardigd als markten niet goed werken. Dat is het geval als op de markt de *concurrentie in sterke mate in het geding* komt, als sprake is van *informatieasymmetrie* tussen verschillende actoren<sup>9</sup>, als *markten ontbreken* (we spreken dan van externe effecten), of als sprake is van *publieke goederen* die beter door de overheid kunnen worden voortgebracht. Economen leven echter niet in een sociaal vacuüm en weten dat er ook bepaalde politieke (niet-economische) redenen zijn voor overheidsregulering. Deze hebben betrekking op *paternalistische motieven*, het rechte trekken van een *onrechtvaardige* (inkomens)verdeling of het oplossen van een maatschappelijke *onevenwichtigheid*.

In tabel 1 worden de situaties, waarin overheidsregulering (wetgeving) wenselijk kan zijn, samengevat en toegelicht.

Tabel 1: Situaties waarin wetgeving wenselijk kan zijn

Niet goed werkende markten	Politieke overwegingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gebrek aan concurrentie. Dit is het geval als sprake is van een (natuurlijk) monopolie (zoals bij het elektriciteitsnet), of als sprake is van een economische machtspositie of de dreiging daarvan als gevolg van een fusie of overname.</li> <li>◆ Externe effecten. Dat wil zeggen dat niet alle effecten van de productie en consumptie, die wel effect hebben op de productiemogelijkheden en welvaart van anderen, een prijskaartje hebben (denk aan milieuvuiling).</li> <li>◆ Informatieasymmetrie of het gebrek aan volledige en/of kosteloze informatie. Een dergelijk gebrek aan transparantie speelt bijvoorbeeld op ongereguleerde verzekeringsmarkten.</li> <li>◆ Publieke goederen. Goederen, zoals dijken en defensie, die gekenmerkt worden door 'non-exclusiviteit' (het is onmogelijk om mensen van het gebruik uit te sluiten) en 'non-rivaliteit' (het gebruik door de ene consument gaat niet ten koste van het gebruik door een ander).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Paternalistische motieven. Zelfs een goed geïnformeerd individu kan bepaalde beslissingen nemen die in de ogen van de overheid niet goed zijn voor hem of haar. Standaard voorbeelden in dit verband zijn de beslissing om te roken en om geen autogordels te gebruiken.</li> <li>◆ Ongelijke welvaartsverdeling. In situaties waar de marktuitskomst als onrechtvaardig wordt beschouwd, is ingrijpen gericht op het bereiken van een rechtvaardiger uitkomst, zoals bij de progressieve inkomensbelasting.</li> <li>◆ Onevenwichtigheid, zoals bij hoge inflatie of bij hoge werkloosheid in een bepaalde sector.</li> </ul>

Bron: SEO, 2003c, p. 23.

<sup>9</sup> Overheid, producent en consument.

Echter, in die situaties waar overheidsregulering noodzakelijk zou zijn, omdat er sprake is van marktfalen of politieke motieven, is het ook mogelijk dat naast of in de plaats van wetgeving zelfregulering ontstaat of wordt gestimuleerd.

Zelfregulering is hier gedefinieerd conform de definitie zoals genoemd door het Ministerie van Economische Zaken in de probleemstellende onderzoek bij de offerteaanvraag:

*Zelfregulering* houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels, indien nodig binnen een wettelijk kader.

In de eerder genoemde inventarisatiestudie van SEO zijn 21 verschillende instrumenten onderscheiden, die tevens ingezet kunnen worden bij zelfsturing.<sup>10</sup> Deze instrumenten kunnen vanuit het oogpunt van de gebruikers in vijf verschillende clusters ingedeeld worden, zoals in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: De geclusterde zelfreguleringsinstrumenten

<b>Informerende instrumenten</b>	<b>Gedraggerichte instrumenten</b>	<b>Techniek gerichte instrumenten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Keurmerk</li> <li>◆ Certificering<sup>11</sup></li> <li>◆ Erkenningsregeling</li> <li>◆ Ketengarantiestelsel</li> <li>◆ Visitatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gedragscode</li> <li>◆ Reclamecode</li> <li>◆ Protocol</li> <li>◆ Herenakkoord</li> <li>◆ Convenant</li> <li>◆ Kartel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Normalisatie</li> <li>◆ Nederlandse Techniek Afspraak</li> <li>◆ Regulering door techniek</li> </ul>
<b>Contractuele instrumenten</b>	<b>Geschilbeslechtende instrumenten (bij lopende en structurele geschillen)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Overleg over algemene Voorwaarden</li> <li>◆ Standaardregeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Arbitrage</li> <li>◆ Bindend advies</li> <li>◆ Mediation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Private ombudsman</li> <li>◆ Tuchtrect</li> </ul>

Bron: SEO, 2003a.

Wetgeving definiëren we als volgt:<sup>12</sup>

Bij zuivere overheidsregulering of *wetgeving* stelt de overheid een doel en stelt tevens ook de middelen vast om tot het gestelde doel te komen en zorgt daarbij voor toezicht en handhaving.

<sup>10</sup> De Publiekrechtelijke Beroepsorganisatie (PBO) is hier niet opgenomen, omdat dat instrument zeer dicht tegen overheidsregulering aanligt of daar volgens sommigen zelfs onder valt.

<sup>11</sup> Certificering komt vaker terug in dit rapport; voor een definitie zie box 5.

<sup>12</sup> SEO, 2003a, p. 51.

De overheid kan ook een doel stellen en daarbij gebruik maken van het middel zelfregulering. In dat geval spreken we van ‘geconditioneerde zelfregulering’ (of eigenlijk: wettelijk geconditioneerde zelfregulering). In de bovenstaande definitie van zelfregulering komt geconditioneerde zelfregulering reeds naar voren als gesproken wordt over het zelf nemen van verantwoordelijkheid “indien nodig binnen een wettelijk kader”. In praktijk is er dus een soort glijdende schaal tussen wetgeving en zelfregulering (en niet puur het een of het ander). Wetgeving en zelfregulering sluiten elkaar niet uit. Het gebruik van zelfregulering binnen een wettelijk kader past bij een overheid die de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties respecteert en tracht te stimuleren.<sup>13</sup> Geconditioneerde zelfregulering kan pas als alternatief voor traditionele wetgeving worden beschouwd als wettelijke condities inderdaad ruimte laten voor zelfregulerende activiteiten. De onderzoeksvraag (de vraag of zelfregulering *over het algemeen* goedkoper is dan wetgeving) is in zijn algemeenheid dus eigenlijk niet te beantwoorden, omdat het meer een kwestie van de optimale *mix* van zelfregulering en wetgeving is (het is niet of-of).<sup>14</sup>

Een laatste mogelijkheid is *vrije* zelfregulering. Dit speelt echter alleen dan een rol als duidelijk is dat overheidsregulering of niet gerechtvaardigd is of niet te verwachten is; deze vrije vorm van zelfregulering valt daarom buiten het bestek van dit onderzoek. Vrije zelfregulering is, met andere woorden, geen substituut voor wetgeving.

Box 2 vat de verschillende zelfreguleringsvormen en overheidsregulering samen.

Box 2: De mate van overheidsbetrokkenheid neemt toe in de richting van de pijlen

Vrije zelfregulering → Geconditioneerde zelfregulering → Overheidsregulering

Samenvattend is het onderzoeksgebied als volgt afgebakend: de effecten van geconditioneerde zelfregulering ten opzichte van wetgeving bij het borgen van een bepaald publiek belang. We gaan dus niet in op de ‘wat vraag’ (wat is het publieke belang) en ook niet op de effectiviteitsvraag (wanneer is een bepaald instrument effectief).

<sup>13</sup> Volgens: Ministerie van BZK, 2003, *Programma Andere Overheid*, en Bakenende, 2003: “De overheid moet ruimte maken voor initiatief en creativiteit van mensen en organisaties zelf. [...] Minder staat en meer maatschappij, onder andere door het fors terugdringen van het aantal regels, beperking van de administratieve lasten en het uitdunnen van het subsidiewoud.” (p. 513).

<sup>14</sup> Dit werd tijdens de kick-off meeting geconstateerd door een van de leden van de begeleidingscommissie.

## 2.1.1 Het reguleringsproces

Om de kosten en baten van een institutie te kunnen bepalen, dient bekend te zijn hoe de institutie in praktijk wordt opgezet, toegepast en gehandhaafd.

Voor wat betreft de totstandkoming van regulering zijn twee fundamentele theorieën van belang: de *public interest* theorie en de *private interest* theorie.<sup>15</sup> Volgens de eerste theorie komt regulering door de overheid tot stand op verzoek van het publiek om marktfalen te herstellen (zie tabel 1 in paragraaf 2.1, eerste kolom).<sup>16</sup> De tweede theorie, ook wel de belangengroepentheorie genoemd, stelt dat overheidsregulering totstandkomt door inmenging van belangengroepen. Stigler (1971, 1974) stelt dat belangengroepen zullen proberen om toetredingsbarrières op te werpen. Titel- en beroepsbescherming zijn voorbeelden van zo'n toetredingsbarrière.

Naleving van de opgestelde regels dient gestimuleerd of afgedwongen te worden. Pegrum (1965) benadrukt dat naleving niet plaatsvindt wanneer er een sterke weerstand tegen de regels is. Naast het verbieden van bepaalde handelwijzen dienen regels als handvat voor het gedrag en beleid.

Regulering kan leiden tot verstoringen, waardoor efficiëntiewinsten niet (volledig) benut kunnen worden.<sup>17</sup> Ook is het mogelijk dat opgestelde regels door technologische ontwikkelingen niet langer functioneel zijn. In deze gevallen is het noodzakelijk dat de regulering wordt aangepast.

In elk van de fasen binnen het reguleringsproces kunnen verschillende kosten en baten een rol spelen. Op basis van de literatuur komen we tot de volgende fasering<sup>18</sup>:

- Fase 1** De totstandkoming van regels (onder te verdelen in de ontwikkelingsfase, de implementatiefase en de uitvoeringsfase),
- Fase 2** De naleving in de praktijk via controle en dwang (de activiteiten die nodig zijn om een bepaalde mate van naleving te bewerkstelligen of af te dwingen),
- Fase 3** De aanpassing van de regulering (in het geval van herregulering, bijkomende regulering of deregulering).

---

<sup>15</sup> In praktijk spelen er ook andere aspecten een rol bij regulering, zoals jurisprudentie, de Europese verwachtingen en eisen, uitvoeringsproblemen, technische ontwikkelingen of bezuinigingen.

<sup>16</sup> Posner, 1974.

<sup>17</sup> Friedman, 1994.

<sup>18</sup> Er zijn ook wel andere indelingen te vinden. Donner (1993, p. 161) geeft de volgende indeling: afweging van belangen (opstellen regulering), uitvoering, toezicht en handhaving. In 't Veld (1993, p. 56) hanteert een iets andere indeling: regelgeving, uitvoering, controle en handhaving.

---

In het onderzoek zal deze driedeling – totstandkoming, naleving en aanpassing – worden verwerkt in het generieke KBA kader (zie paragraaf 2.2.2).

## 2.2 De methodiek van kosten-baten analyse

Kosten-batenanalyses worden veelvuldig toegepast, bijvoorbeeld bij de evaluatie van infrastructurale projecten, milieu-investeringen en ander nieuw beleid. Praktische voorbeelden van recente KBA's betreffen de zeetoeegang Noordzeekanaalgebied, de technologiesubsidies van Economische Zaken, het participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter, het aanleggen van de tweede Maasvlakte, en het verhogen van collegegelden.<sup>19</sup> Er bestaat een door het Centraal Planbureau en andere onderzoeksbureaus opgestelde leidraad voor KBA's.<sup>20</sup> Dit is een richtlijn voor een integrale en transparante beschrijving en afweging van effecten van grote infrastructurale projecten door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). We spreken meestal kortweg van een KBA. De leidraad is het resultaat van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, kortweg OEI.<sup>21</sup>

Ondanks het feit dat deze leidraad in eerste instantie is geschreven voor grote infrastructurale projecten, is het een belangrijke inspiratiebron voor dit onderzoek geweest. Door het volgen van deze handleiding worden zoveel mogelijk dubbeltellingen voorkomen en is het gevaar dat er posten worden gemist zo klein mogelijk. Bovendien is een voordeel van het gebruik van de leidraad dat deze breed geaccepteerd is als KBA-methodiek en dus geen discussie oproept.

In paragraaf 2.2.1 wordt een aantal algemene kernpunten van een KBA beschreven. In paragraaf 2.2.2 geven we aan hoe wij deze methodiek in dit onderzoek toepassen. Daarna wordt aangegeven welke actoren we onderscheiden (paragraaf 2.2.2.2) en welke categorieën kosten- en batenposten (paragraaf 2.2.2.1). De resultaten worden in paragraaf 2.2.2.3 samengevat.

---

<sup>19</sup> Zie: CPB 2001, Cornet 2001, Koning en Minne 2001, CPB/NEI/RIVM 2001, Canton 2001.

<sup>20</sup> Eijgenraam et al., 2000.

<sup>21</sup> Sinds januari van 2003 is de E van 'Economische' weggelaten en spreken we van OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur). Het doel van de naamswijziging is om het integrale karakter te benadrukken, zodat ook de effecten worden meegenomen die wel invloed hebben op de welvaart, maar niet of moeilijk in geld zijn uit te drukken (zoals milieu- en natuureffecten, ruimtelijke effecten en veiligheidseffecten).

---

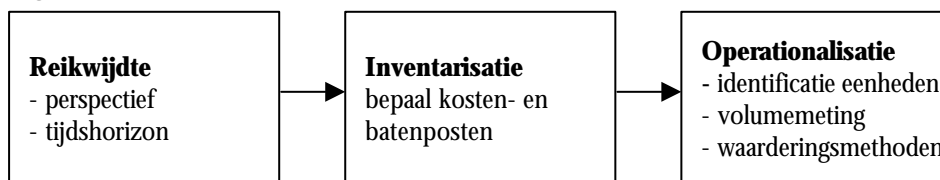
## 2.2.1 Kempunten KBA-methodiek<sup>22</sup>

Er zijn diverse methodieken ontwikkeld om de kosten en baten van een project of beleidsvoorstel te bepalen. We noemden al de bekende OEI-leidraad voor infrastructurele projecten. In de gezondheidszorg wordt (een variant op) figuur 1 gehanteerd. In de eerste stap wordt de reikwijdte van het onderzoek bepaald. Wordt de KBA vanuit een maatschappelijk perspectief uitgevoerd of worden alleen de kosten en baten voor een specifieke partij geïnventariseerd? In een KBA worden doorgaans *alle* maatschappelijke effecten van een bepaald beleidsvoorstel of project geïnventariseerd en gewaardeerd. Deze effecten kunnen positief (baten) of negatief (kosten) zijn. Bovendien wordt in de eerste stap de tijdshorizon van het onderzoek bepaald. Sommige acties kunnen langdurige effecten met zich meebrengen. Om effecten op verschillende momenten in de tijd met elkaar vergelijkbaar te maken, wordt van alle bedragen de contante waarde berekend. Het Ministerie van Financiën (1995) heeft voorgeschreven dat de hierbij gebruikte rente- of discontovoet 4 procent moet zijn.

In de tweede stap worden de kosten- en batencategorieën bepaald. Het is belangrijk dat alle relevante kosten en baten worden genoemd, zelfs kosten en baten die lastig te kwantificeren zijn. Effecten die niet in geld gewaardeerd kunnen worden, dient te worden opgenomen als Pro Memorie post (PM post), zodat die toch in de afweging kunnen worden meegewogen.

In de derde stap worden de kosten en baten geoperationaliseerd. Ten eerste moet worden bepaald in welke eenheden de kosten worden gemeten (bijvoorbeeld kosten per verpleegdag of per behandeling). Vervolgens moet het volume worden bepaald: hoe groot zijn de effecten? Ten slotte moet worden bepaald hoe de kosten en baten in geld worden gewaardeerd. De kosten en baten kunnen dan worden uitgerekend en het saldo van kosten en baten kan worden bepaald. Het saldo van de kosten en baten (de netto contante waarde) maakt duidelijk of het beleid of project aantrekkelijk is voor de samenleving.

Figuur 1: Stappenplan voor kosten-baten onderzoek



Bron: Oostenbrink, Koopmanschap en Rutten, 2000.

<sup>22</sup> Deze paragraaf steunt in belangrijke mate op Eijgenraam et al., 2000, en SEO, 2003d.



In een KBA worden twee alternatieven met elkaar vergeleken. De keuze van het project-alternatief én het nulalternatief zijn belangrijk. In box 3 staat een bespreking van beide alternatieven.

### Box 3: De te vergelijken alternatieven

Door de uitvoering van een project beleeft de maatschappij een andere ontwikkeling dan zonder de uitvoering van het project. Maatschappelijke besluitvorming is het kiezen voor één van deze ontwikkelingstrajecten: één van de projectalternatieven of het nulalternatief. Projecteffecten zijn de verschillen tussen een projectalternatief en het nulalternatief. Voor het meten van deze effecten is derhalve het nulalternatief even bepalend als een projectalternatief.

Ook zonder project moeten we er het beste van zien te maken. Het nulalternatief voor een project is daarom een combinatie van de beste, andere aanwending van de beschikbare investeringsmiddelen en de best mogelijke andere oplossingen voor het probleem dat we met het project willen oplossen. Het nulalternatief is daarom gewoonlijk iets anders dan 'niets doen' en ook iets anders dan 'bestaand beleid'. Als beste alternatieve besteding van investeringsmiddelen wordt vaak een risicovrije belegging tegen 4 procent reële rente gebruikt. De beste alternatieve beleidsinvulling kan bijvoorbeeld bestaan uit benuttingsmaatregelen of uit kleinere investeringen. Er dreigt ernstige overschatting van de rentabiliteit als het nulalternatief te mager wordt ingevuld.

De projectalternatieven geven weer welke beleidskeuzes gemaakt worden en welke gevolgen dit heeft. Er kan voor één projectalternatief worden gekozen (de afweging is dan of er wel of geen brug wordt aangelegd), of er kunnen meerdere project alternatieven worden vergeleken met het nulalternatief (bijvoorbeeld het aanleggen van een brug of het laten varen van een pont, beide versus de optie van geen brug).

Bron: Eijgenraam et al., 2000, p. 34.

Bij het inventariseren van alle effecten van een project kan een KBA gestructureerd worden door onderscheid te maken tussen verschillende soorten effecten.

Het eerste onderscheid is dat tussen de directe en de indirecte effecten. Directe effecten vloeien rechtstreeks voort uit het project. Deze komen tot uiting in productiekosten, omzet, toegevoegde waarde en arbeidsproductiviteit in de sector waar het project direct op aangrijpt. Indirecte effecten vloeien voort uit een direct effect. Het gaat dus om uitstralings-effecten: zo kunnen kostenverlagingen (deels) worden doorgegeven aan de andere bedrijven en zo uiteindelijk bij de consument terechtkomen. Ten slotte zijn er nog externe effecten, dat wil zeggen effecten die onbedoeld en buiten de markt om van invloed zijn op het welzijn of de productie van anderen.<sup>23</sup> Negatieve externe effecten zijn bijvoorbeeld milieu-effecten. Netwerkeffecten zijn een voorbeeld van positieve externe effecten. Sociale effecten worden veelal als aparte categorie externe effecten genoemd. Samenvattend:

<sup>23</sup> In de 'oude' OEI-leidraad uit 2000 werden de externe effecten nog onder directe effecten geschaard. Sindsdien is de leidraad verbeterd (conform de verbeteracties), en zijn o.m. de externe effecten als aparte categorie opgenomen.

- 
- directe effecten: effecten in de betreffende sector (incl. afnemers);
  - indirecte effecten: effecten in het overige deel van de markt (andere sectoren, andere afnemers, andere overheden etc.);
  - externe effecten (incl. sociale effecten): effecten buiten de markt.

Een tweede onderscheid is dat tussen geprijsde en niet-geprijsde effecten. Als een goed of dienst op een markt wordt verhandeld dan kan een effect makkelijk van een 'waarde' (of prijs) worden voorzien.<sup>24</sup> Niet-geprijsde effecten worden niet via verhandeling op de markt van een prijskaartje voorzien, omdat er geen markt en dus geen marktprijs is. Soms kan een effect waarvoor geen markt bestaat toch in geld gewaardeerd worden. Zo worden bij infrastructuurprojecten op het gebied van reizigersvervoer de minuten 'reistijdwinst' vaak gewaardeerd op basis van enquêtes onder reizigers. Externe effecten zijn in feite altijd ongeprijsd (indien ze wel geprijsd kunnen worden, vallen ze onder directe of indirecte effecten).

Een derde onderscheid sluit aan bij de verschillende groepen waar de positieve en negatieve effecten terechtkomen. Een veel gebruikte indeling naar groepen is geografisch van aard: is het effect lokaal, regionaal of nationaal? Ook is het belangrijk om verschillende typen actoren te onderscheiden, zoals de overheid, het bedrijfsleven en consumenten. De toedeling van kosten en baten over deze actoren is van groot belang. Zo zou het kunnen dat de totale kosten vanuit *maatschappelijk* oogpunt gelijk zijn aan de totale baten van het project, maar dat bijvoorbeeld de consumenten erop achteruitgaan (kosten) terwijl het bedrijfsleven profiteert (baten). Dergelijke verschillen spelen naast het saldo van de kosten en baten vaak een doorslaggevende bij de beslissing omtrent een project. Het is ook mogelijk om bij consumenten onderscheid te maken naar de verschillende inkomensklassen waar de kosten of baten terechtkomen en zo rekening te houden met herverdelingseffecten.

Bij een KBA worden de positieve en negatieve effecten meestal over een periode van dertig jaar verdisconteerd. De kosten en baten na meer dan dertig jaar worden dus niet in de beslissing meegenomen.

In veel gevallen wordt een KBA voorafgegaan door een pilot-achtige KBA, ook wel een kengetallen KBA (KKBA) genoemd. In andere gevallen wordt alleen een KKBA uitgevoerd, omdat een volledige KBA tijdrovend en duur is. In het geval van een KBA worden zelf allerlei primaire data verzameld, modellen gebouwd en kan de doorlooptijd al gauw oplopen tot een jaar en groeit het onderzoeksbudget evenredig mee. Een KKBA, daarentegen, schetst op een globale wijze, gebruikmakend van bestaand of eenvoudig nieuw model-

---

<sup>24</sup> Verhandeling via de markt leidt niet altijd tot duidelijkheid omtrent de waarde. Het verschil tussen prijs en waarde is het consumentensurplus, hetgeen vaak lastig waarneembaar is.

---

---

instrumentarium en uitkomsten van eerdere studies, de effecten van de verschillende varianten op hoofdlijnen.

Het blijkt mogelijk om ook de kosten en baten van niet-infrastructurele maatregelen te bepalen met behulp van een KBA conform de leidraad.<sup>25</sup> In dit onderzoek zullen wij de leidraad toepassen bij het vergelijken van de twee instituties: wetgeving (nulalternatief) en geconditioneerde zelfregulering (het projectalternatief). In de volgende paragraaf werken we uit hoe deze algemene KBA-methodiek in het onderhavige onderzoek wordt toegepast.

## **2.2.2 KBA-methodiek in dit onderzoek**

Er wordt hier gewerkt met een kengetallen KBA. Om spraakverwarring te voorkomen spreken we in de rest van dit rapport gewoon van KBA. Verder zijn er nog twee beperkingen ten opzichte van een 'gewone' KBA.

- Een eerste aanpassing heeft betrekking op het feit dat we de effecten niet expliciet indelen naar geografische groepen (het gaat hier met name om nationale effecten).
- Een tweede aanpassing van de hier gehanteerde KBA ten opzichte van de KBA volgens leidraad, betreft de termijn waarop effecten worden meegenomen. Hier worden vanwege de beschikbare tijd en onderzoeksruimte niet alle korte termijn effecten meegenomen.<sup>26</sup>

Het generieke KBA kader bestaat uit een tabel met op de horizontale as de actoren en op de verticale as de verschillende kosten- en baten posten gecategoriseerd volgens de OEI leidraad (zie tabel 3).

In paragraaf 2.2.2.2 gaan we kort in op de verschillende actoren. Allereerst wordt in paragraaf 2.2.2.1 ingegaan op de verschillende categorieën kosten- en batenposten.

---

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld: SEO, 2003d en 2003e.

<sup>26</sup> Zo is het in de taxicase niet mogelijk om de kosten van het aanpassen van taxistandplaatsen ed. mee te nemen.

---

Tabel 3: Het generieke KBA kader

Baten (+) en kosten (-)	Bedrijfsleven	Overheid	Consument	Totaal
<b>Directe effecten</b> ♦ Geprijsde effecten ♦ Niet-geprijsde effecten <b>Indirecte effecten</b> ♦ Geprijsde effecten ♦ Niet-geprijsde effecten <b>Externe effecten</b> ♦ Niet-geprijsde effecten <i>Sociale effecten*</i> ♦ Niet-geprijsde effecten <b>Reguleringskosten</b> <i>Totstandkoming</i> ♦ Geprijsde effecten ♦ Niet-geprijsde effecten <i>Naleving</i> ♦ Geprijsde effecten ♦ Niet-geprijsde effecten <i>Aanpassing</i> ♦ Geprijsde effecten ♦ Niet-geprijsde effecten				

Bron: SEO.

\* Sociale effecten zijn een onderdeel van externe effecten.

### 2.2.2.1 De categorieën kosten- en batenposten

Om tot een generiek KBA kader te komen, dienen allereerst de verschillende kosten- en batenposten geïdentificeerd en gecategoriseerd te worden. Hierbij is – naast de eerder genoemde OEI-leidraad – gebruik gemaakt de volgende vier elementen: (1) de SEO inventarisatiestudie, (2) de Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving, (3) de reguleringstheorie, en (4) overige (internationale) publicaties. Deze elementen worden hieronder verder toegelicht.

#### **Element (1): SEO-inventarisatiestudie**

In de SEO-inventarisatiestudie worden de voordelen en de valkuilen van zelfregulering en de valkuilen van overheidsregulering beschreven. Tabel 4 vat de hoofdpunten m.b.t. zelfregulering samen. De voordelen zijn een belangrijk aanknopingspunt bij het identificeren van de batenposten van zelfregulering, terwijl de valkuilen een aanknopingspunt vormen bij het vinden van de kostenposten.

Tabel 4: De voor- en nadelen van zelfregulering ten opzichte van wetgeving

<b>Voordelen – baten</b>	<b>Valkuilen – kosten</b>
◆ Meer en betere informatie binnen de sector	◆ Mogelijk concurrentiebelemmerend
◆ Zelfregulering kost minder*	◆ Mogelijke aantasting rechtszekerheid
◆ Grotere prikkel en bereidheid tot naleving	◆ Gevoeligheid voor lobbyisten
◆ Zelfregulering is flexibeler	◆ Mogelijk preëemptief effect
◆ Zelfregulering ook als de overheid niet ingrijpt	◆ Meer kosten voor metatoezicht
◆ Zelfregulering ontlast het overbelaste overheidsapparaat	

Bron: SEO, 2003a, paragraaf 2.4.

\* Dit voordeel kwam naar voren in de eerdere studie (op basis van de literatuur en interviews), maar wordt in de onderhavige studie nader uitgewerkt.

De mogelijke valkuilen van overheidsregulering (wetgeving) komen voort uit vormen van reguleringsfalen. Deze staan genoemd in tabel 5. Voor een deel staan deze valkuilen al als voordelen van zelfregulering genoemd in bovenstaande tabel 4. Zo kunnen de daar genoemde nadelen van zelfregulering – op de gevoeligheid voor lobbyisten na, want die speelt ook bij wetgeving – ook als voordelen van wetgeving worden gekenschetst. Sommigen zien als extra voordeel van wetgeving ook de grotere effectiviteit van wetgeving. Dit kan met drie facetten te maken hebben:

1. In de praktijk zien we vaak dat wetgeving iets strenger is dan zelfregulering (bijvoorbeeld een breder palet aan aspecten reguleert en op alle aspecten volledige naleving vereist), of
2. We zien dat men om een andere reden verwacht dat wetgeving effectiever is dan zelfregulering. Dit heeft te maken met het feit dat handhaving bij zelfregulering een zwak punt vormt:<sup>27</sup>
  - a. De gedachte is dan “als het wettelijk verplicht is, gebeurt het ook” (het morele gezag van wetgeving is groter). Het kan zo zijn dat het gezag in van de sectorgenoten samen niet hetzelfde is als het gezag van de overheid. Uiteraard hangt dit samen met de sterkte van de organisatiegraad van de sector. In het geval van de gedragscode Rendement en Risico in de verzekeringsbranche vormt de handhaving bijvoorbeeld geen probleem.
  - b. De sanctiemogelijkheden zijn in het geval van wetgeving net zo uitgebreid als de formele wetgever wil, terwijl deze mogelijkheden bij zelfregulering beperkter zijn. Terwijl de overheid bijvoorbeeld vrijheidsstraffen op kan leggen, kan bij zelfregulering alleen gewerkt worden met boetes, publiciteit en royement van leden (dit binnen de grenzen die de mededingingswetgeving hier aan stelt).

<sup>27</sup> De onder a. en b. genoemde punten zijn deels gebaseerd op persoonlijke communicatie met de heer Jan van Rijkevorsch van het Verbond van Verzekeraars (27 januari 2004).

Bij geconditioneerde wetgeving zijn er overigens meer mogelijkheden om de handhaving sterker of zelfs gelijk aan wetgeving te maken. Overigens wordt in de literatuur ook opgemerkt dat zelfregulering in het wetgevingsbeleid juist wordt gezien als alternatief voor weinig doeltreffende en ondoelmatige wetgeving.<sup>28</sup>

Tabel 5: Reguleringsfalen

<b>Reguleringsfalen</b>
◆ Falen doordat het reguleren van de complexe werkelijkheid anders uitvalt dan het reguleren van het ideaalplaatje van de rationele beleidstheorie.
◆ Falen doordat de overheid in de rol van regulator minder of onvolledige kennis en informatie heeft dan de sector.
◆ Falen doordat de transactiekosten van de regulering hoger zijn dan de gerealiseerde efficiëntiewinsten. De transactiekosten hebben betrekking op: institutionele kosten (het in stand houden van het apparaat) en <i>compliance</i> kosten (kosten die gereguleerden moeten maken doordat ze hun gedrag of productie moeten aanpassen aan de nieuwe regels)..
◆ Falen doordat de vrije werking van markten in het geding komt (minder statische efficiëntie) en de innovatieprikkel verminderen (minder dynamische efficiëntie)
◆ Falen doordat de regulering (negatief) wordt beïnvloed door lobbyisten.

Bron: SEO, 2003a, paragraaf 2.2.

### ***Element (2): Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving***

De Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving (2003) is bedoeld om mogelijke effecten van regelgeving inzichtelijk te maken. Daartoe is een drietal toetsen ontwikkeld: de bedrijfs-effectentoes (BET), de Milieutoets (MET) en de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H). Met name de BET en U&H geven interessante aanknopingspunten als het gaat om het identificeren en categoriseren van mogelijke kosten- en batenposten. In de toetsen zijn vragen opgenomen met betrekking tot kosten en baten. Deze vragen gaan in op bijvoorbeeld: (1) eenmalige versus structurele effecten, (2) financiële en nalevingseffecten, (3) onzekerheidsmarges van de effecten, (4) de verdeling van de kosten (tussen de verschillende spelers), en (5) de administratieve lasten. Tabel 6 op de volgende pagina geeft de categorisering van kosten en baten die wordt gebruikt bij de BET.

<sup>28</sup> Zie bijv.: Eijlander, 1993.

Tabel 6: Categorisering van kosten en baten van overheidsregulering

<b>Financiële effecten</b>	
<b>Kosten</b>	<b>Baten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Belastingen</li> <li>◆ Heffingen, leges</li> <li>◆ Te betalen schadevergoedingen</li> <li>◆ Retributies</li> <li>◆ Overige financiële lasten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Subsidies</li> <li>◆ Fiscale voordelen</li> <li>◆ Kapitaaloverdrachten</li> <li>◆ Inkomensoverdrachten</li> <li>◆ Overige financiële opbrengsten</li> </ul>
<b>Nalevingseffecten</b>	
<b>Kosten</b>	<b>Baten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Kapitaallasten (afschrijvingen, rentelasten en kapitaalvernietiging)</li> <li>◆ Personeelskosten (exclusief administratie): operationele kosten (voor bijvoorbeeld bediening, toezicht en onderhoud, overheadkosten voor initiëren, begeleiden, controleren en coördineren) en kosten voor intern onderzoek</li> <li>◆ Administratieve lasten</li> <li>◆ Energiekosten</li> <li>◆ Kosten van grond- en hulpstoffen</li> <li>◆ Kosten van uitbesteden werkzaamheden (betalingen voor door derden verrichte diensten)</li> <li>◆ Dervingskosten (gederfde netto potentiële winsten als gevolg van de voorgenomen regelgeving)</li> <li>◆ Overige nalevingskosten (verzekeringen, huisvesting, bodemsanering ed.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Baten door verkoop van rest- en bijproducten</li> <li>◆ Besparingen (op personele, energie- of materiaalkosten)</li> <li>◆ Overige nalevingsbaten of besparingen</li> </ul>

Bron: Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving, 2003, p. 22.

Behalve deze algemene indeling zijn tevens twee BET's bestudeerd.<sup>29</sup> De BET wordt opgesteld vanuit het perspectief van de sector die wordt gereguleerd. Vanuit een maatschappelijk (KBA) perspectief vallen sommige kosten en baten tegen elkaar weg. Zo zijn subsidies kosten voor de overheid en baten voor de sector; voor Nederland als geheel zijn het geen kosten of baten. Daarentegen zijn administratieve lasten voor het bedrijfsleven en uitvoeringskosten kostenposten uit de BET die ook voor een KBA relevant zijn. De uitwerking van de kostenposten in de BET is echter casegebonden, zodat de twee bestudeerde BET's geen nadere informatie voor het onderhavige onderzoek opleverden. Zo is het meten en

<sup>29</sup> - *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* (2001), Besluit van 12 oktober 2001, houdende wijziging van het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet in verband met het invoeren van een perceelregistratie, publicatienr. 483.

- *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* (2002), Besluit van 21 februari 2002, houdende regels voor de glastuinbouwbedrijven en voor bepaalde akkerbouwbedrijven (Besluit glastuinbouw), publicatienr. 109.

analyseren van N/P/Natriumgehalte en EC in spui/drainagewater een voorbeeld van een administratieve last voor een glastuinbouwbedrijf, maar geen kostenpost die voor andere sectoren relevant is.

### **Element (3): Reguleringstheorie**

Ook uit de reguleringstheorie kunnen kosten- en batencategorieën worden geput. Over het algemeen worden er in de literatuur van de reguleringstheorie drie soorten kosten en baten van regulering onderscheiden. Deze zijn in tabel 7 samengevat.

Tabel 7: Drie soorten kosten en baten volgens de reguleringstheorie

<b>Kosten</b>	<b>Baten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Administratieve kosten (in ruime zin): de kosten van de voorbereiding, uitvoering en handhaving (via controle en dwang);</li> <li>◆ Inachtnemingskosten: de personele en materiële kosten die bedrijven of instellingen moeten maken om aan de gestelde regels te voldoen (het verkrijgen van vergunningen, het verschaffen van informatie of het aanschaffen van vereiste apparatuur);</li> <li>◆ Kosten van efficiëntieverlies ('excess burden'): regulering kan leiden tot andere prijsverhoudingen voor bijvoorbeeld inputfactoren in het productieproces of voor goederen en diensten in het algemeen. Deze prijsverstoring kunnen leiden tot een welvaartsverlies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Bestedingseffecten (de gevolgen van regulering voor het beslag op productiefactoren);</li> <li>◆ Programma-effecten, dat wil zeggen effecten die verwijzen naar de consumptieve, de productieve en de verdelingsaspecten van een regulering als voorziening;</li> <li>◆ Vervolgeffecten (indirecte gevolgen).</li> </ul>

Bron: Schram et al., 1994.

### **Element (4): (internationale) Publicaties**

Er is uitgebreid – nationaal en internationaal – gezocht naar potentieel relevante literatuur en er zijn vele documenten doorgelezen. De belangrijkste publicaties staan in de literatuurlijst vermeld. Hierbij valt op dat sommige titels en beschrijvingen veelbelovend zijn, maar dat de inhoud uiteindelijk niet veel meer blijkt op te leveren dan het standaardkader uit de begin vorig jaar verschenen inventarisatiestudie (SEO, 2003a). Anders gesteld: als over kosten en baten wordt gesproken, wordt veelal gerefereerd aan voor- en nadelen zoals we die al kennen

Geconcludeerd moet dan ook worden dat er tot op heden nagenoeg geen relevant kosten-baten onderzoek op dit gebied is verricht. Kortom, het vierde element heeft niet veel opgeleverd. Wel wordt er in publicaties geconstateerd dat zelfregulering goedkoper kan zijn, maar is dit veelal niet ondersteund met feitenmateriaal.



---

Enige tijd geleden heeft het Verbond van Verzekeraars, een branche-organisatie die veel ervaring heeft met zelfregulering, op basis van jarenlange ervaring met zelfregulering, wel de volgende constatering met betrekking tot de kosten en baten van zelfregulering en wetgeving in hun branche gedaan.<sup>30</sup>

- In het geval van *vrije zelfregulering* kunnen de directe kosten soms hoog zijn, voornamelijk als gevolg van handhavingsarrangementen. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat een zelfregulerende organisatie zichzelf in stand probeert te houden en dat er zelfs sprake kan zijn van een zelfversterkend effect. Het kan in bepaalde gevallen in het belang van de zelfregulerende organisatie zijn om zich steeds groter en belangrijker te maken, waardoor de kosten van zelfregulering wel eens hoog kunnen uitpakken. Echter, marktpartijen zullen alleen dan tot vrije zelfregulering overgaan indien de kosten daarvan lager zijn dan de baten. Als er een mogelijkheid bestaat om deze kosten aan de consumenten, toeleveranciers of onafhankelijke distributeurs door te berekenen (dit hangt in principe af van de prijselasticiteit van de vraag) dan is er geen prikkel om de kosten van zelfregulering te beheersen.<sup>31</sup>
- In het geval van *geconditioneerde zelfregulering* kan, volgens het Verbond van Verzekeraars, het laagste kostenniveau ontstaan, omdat de handhaving niet privaat georganiseerd behoeft te worden en de administratieve lasten beperkt kunnen blijven.
- Ten slotte kan wetgeving, zo vervolgt het Verbond voor Verzekeraars, tot hoge administratieve lasten leiden.

Deze laatste constatering is recent aangevuld met nieuwe inzichten die werden verzameld door het Verbond van Verzekeraars. In december 2003 heeft het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS) in een publicatie een meetinstrument voor de nalevingslasten voor verzekeraars beschreven. Hieruit blijkt dat de kosten van wetgeving niet zo zeer de administratieve lasten, maar juist de nalevingslasten betreffen.

Deze publicatie levert wel interessante inzichten op, maar is niet direct bruikbaar voor de voorliggende KBA. Dit meetinstrument staat beschreven in box 4.

---

<sup>30</sup> Informatie verkregen middels persoonlijke communicatie met de heer Jan van Rijkevorsel van het Verbond van Verzekeraars (27 januari 2004).

<sup>31</sup> Zie ook: SEO, 2003a, pp. 18-19.

---

**Box 4: Nalevingslasten en administratieve lasten**

Het door het CVS opgestelde meetinstrument Nalevingslasten Verzekeraars (MINVER) meet de (organisatorische) kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan wijzigingen in formele overheidswetgeving, regelgeving opgelegd door financiële toezichtorganen en zelfregulering. Het instrument is een door de branche opgestelde lijst met allerlei gestandaardiseerde activiteiten die uitgevoerd dienen te worden bij een wetswijziging. De individuele verzekeraar kan deze lijst invullen (aantal fte's per activiteit maal de kosten per fte plus de niet-personeelskosten) om zo de nalevingslasten in kaart te brengen.

Op basis van een steekproef van 10 verzekeraars schat het CVS in dat de nalevingskosten van de maatregel 'renseignering' (het verstrekken van informatie aan de fiscus) voor de gehele verzekeringsbranche in de periode 2000-2003 €110 miljoen bedragen.

Een dergelijke analyse verschilt sterk van de in dit SEO-onderzoek gebruikte KBA-methodiek. Het gaat MINVER immers niet om de maatschappelijke effecten, maar alleen om de effecten voor de verzekeringsbranche. Het is zeer wel mogelijk dat een (belangrijk) deel van deze effecten in een KBA wegvalt tegen effecten voor andere actoren. Daarnaast is de activiteitenlijst dermate sector-specifiek dat er geen generieke kosten- en batenposten uit zijn te destilleren.

De publicatie levert wel het volgende voor deze studie relevante inzicht: de nalevingslasten vormen een veelvoud van de administratieve lasten. Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Wettelijke verplichtingen omvatten wetten en regelingen van alle overheden: wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur, Koninklijke Besluiten, ministeriële regelingen, provinciale en gemeentelijke verordeningen, agentschappen en uitvoeringsinstanties. Ook de regelingen in een CAO vallen daaronder, mits de CAO algemeen verbindend is verklaard. De administratieve lasten worden op €13 miljard geschat. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook de kosten om een jaarverslag op te stellen, hetgeen over het algemeen als een noodzakelijke en redelijke verplichting wordt gezien.

De overheid maakt zich sterk voor een daling van de administratieve lasten met 25 procent in 2006, maar zou er dus goed aan doen om het blikveld te verbreden tot nalevingslasten. Ook bij de keuze wetgeving versus zelfregulering dienen de nalevingslasten en de verdeling daarvan (en niet louter de administratieve lasten) in kaart te worden gebracht.

Bron: [www.actal.nl](http://www.actal.nl), [www.administrielasten.nl](http://www.administrielasten.nl) en Centrum voor Verzekeringstatistiek (2003).

**2.2.2.2 De actoren**

Bij het uitvoeren van een KBA vanuit een maatschappelijk perspectief worden alle relevante voor- en nadelen voor alle partijen meegenomen. Het verdient volgens de OEI-leidraad de aanbeveling om per type actor weer te geven wat de voor- en nadelen voor de betreffende actor zijn. Op deze wijze wordt inzichtelijk welke actoren baat hebben bij wetgeving/geconditioneerde zelfregulering. Hier worden de volgende drie categorieën actoren onderscheiden:

- (a) overheid (lagere overheden en/of rijksoverheid),

- (b) bedrijfsleven/de sector (brancheorganisaties en individuele bedrijven en maatschappelijke instellingen), en
- (c) consumenten (individuele consumenten en de maatschappij).

### 2.2.2.3 Resumerend

In tabel 8 staat een handvat dat in de cases bij de invulling van het generieke kader kan worden gebruikt. Deze tabel is gebaseerd op literatuuronderzoek (zie de bovengenoemde 4 elementen, maar ook de literatuurlijst). De kosten- en batenposten worden in deze tabel beschreven vanuit het perspectief van zelfregulering. In veel gevallen zullen de kosten- en batenposten omdraaien als we uitgaan van wetgeving. Echter, het is in sommige gevallen ook denkbaar dat dezelfde kosten- en batenposten gelden voor beide instituties, maar dat de omvang ervan verschilt. In de tabel is verder het onderscheid tussen geprijsde en niet-geprijsde effecten weggelaten, omdat dit vaak alleen per case valt te bepalen. Er is tevens een categorie 'overig' opgenomen, omdat de hier in opgenomen effecten niet in algemene zin zijn toe te schrijven aan bepaalde categorie effecten. De batenposten worden aangeduid met een (+), de kostenposten met een (-) en de case-afhankelijke (en dus niet in generieke termen te vangen) effecten met een (-+).

Tabel 8: Mogelijke kosten en baten van geconditioneerde zelfregulering (t.o.v. wetgeving)

<b>Baten (+) en kosten (-)</b>
<b>Directe effecten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Programma-effecten, dat wil zeggen effecten die verwijzen naar de consumptieve, de productieve en de verdelingsaspecten van een regulering als voorziening (-+)</li> <li>◆ Meer transparantie (-+)</li> <li>◆ Mogelijk concurrentiebelemmerende effecten/toenemende macht van de sterkste of best georganiseerde (-)</li> <li>◆ Overige marktwerkingseffecten (-+)</li> <li>◆ Mogelijke aantasting van de rechtszekerheid/de (soms) onnodige verschillen in de regelgeving (-)</li> <li>◆ Minder verborgen beleidskosten (overheidsregelgeving beperkt marktpartijen in hun keuzemogelijkheden en belemmert ze bij het kiezen van de doelmatigste oplossing) (+)</li> </ul>
<b>Indirecte effecten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Minder kosten van efficiëntieverlies ('excess burden'): regulering kan leiden tot andere prijsverhoudingen voor bijvoorbeeld inputfactoren in het productieproces of voor goederen en diensten in het algemeen. Deze prijsverstoring kunnen leiden tot een welvaartsverlies (+)</li> </ul>
<b>Externe effecten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Per case te bepalen</li> </ul>
<i>Sociale effecten</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Grotere betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het betreffende onderwerp vanwege de toegenomen mogelijkheid om zelf in ruimere mate richting te geven aan het gedrag</li> <li>◆ Verder per case te bepalen</li> </ul>
<b>Reguleringskosten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Minder transactiekosten (-+) of (+)</li> </ul>

**Baten (+) en kosten (-)***Totstandkoming*

- ◆ Meer en betere informatie binnen de sector (+)
- ◆ Zelfregulering is flexibeler en komt eenvoudiger en sneller tot stand (+)
- ◆ Zelfregulering ontlast het overbelaste overheidsapparaat (+)
- ◆ Gevoeligheid voor lobbyisten (-+)\*
- ◆ Regulering sluit beter aan op handelingsperspectief sector/Door middel van eigen maatregelen kan vaak beter rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het bedrijf of de sector (+)

*Naleving*

- ◆ Grotere prikkel en bereidheid tot (spontane) naleving (+)
- ◆ Zelfregulering ontlast het overbelaste overheidsapparaat (+)
- ◆ Mogelijk minder administratieve lastendruk (de uitvoeringslasten voor burgers en bedrijven), omdat zelfregulering met minder 'regeltjes' gepaard gaat (+)
- ◆ Mogelijk minder nalevingskosten (de moeite (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen): (+)
  - ◆ Omdat alleen die kosten worden gemaakt die vanuit het perspectief van de probleemoplossers (de sector) strikt nodig zijn, en
  - ◆ omdat de nadruk meer ligt op preventie dan op repressie\*\*
  - ◆ omdat er een nauwere band is tussen het nemen van beslissingen en het dragen van de gevolgen daarvan
- ◆ Zelfregulering vereist meer metatoezicht (d.w.z. de algemene alertheid, het ontvangen van signalen uit de samenleving en het reageren op deze signalen) (-)
- ◆ Nalevingskosten/Bestedingseffecten (de gevolgen van regulering voor het beslag op productiefactoren) (-+):
  - ◆ Personeelskosten (exclusief administratie): operationele kosten (voor bijvoorbeeld bediening, toezicht en onderhoud, overheadkosten voor initiëren, begeleiden, controleren en coördineren) en kosten voor intern onderzoek
  - ◆ Inachtnemingskosten: de personele en materiële kosten die bedrijven of instellingen moeten maken om aan de gestelde regels te voldoen (het verkrijgen van vergunningen, het verschaffen van informatie of het aanschaffen van vereiste apparatuur)
  - ◆ Kosten van uitbesteden werkzaamheden (betalingen voor door derden verrichte diensten)
  - ◆ Dervingskosten (gederfde netto potentiële winsten als gevolg van de voorgenomen regelgeving)
  - ◆ Overige nalevingskosten (verzekeringen, huisvesting, bodemsanering ed.)

*Aanpassing*

- ◆ Zelfregulering is flexibeler en dus gemakkelijker aan te passen (+)
- ◆ Mogelijk preëemptief effect (-)#

**Overig (nog niet in te delen)**

- ◆ Zelfregulering ook als de overheid niet ingrijpt (ook als er geen sprake is van een (ernstig) marktfa-  
len) (+)

Bron: SEO.

\* Hier is een -+ opgenomen omdat dit *rent-seeking* effect ook mogelijk is bij overheidsregulering (als overheid regels uitvaardigt en middelen geeft zullen marktpartijen op zoek gaan naar mogelijkheden om deze om te buigen).

\*\* Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Justitie, 2003, p. 25.

# Een preëemptief effect speelt alleen bij zelfregulering en treedt op als gevolg van het feit dat een sector zelfregulering in een bepaalde richting kiest, waardoor de wetgever die later strengere regulering overweegt voor een *fait accompli* staat. Bij wetgeving geeft de overheid van begin af aan (eventueel in overleg met een sector) de richting aan en is er dus minder sprake van *path dependence*.

---

Uit de tabel blijkt dat, uitgaande van een generieke vergelijking, de meeste verschillen in effecten betrekking hebben op de reguleringskosten.

## 2.3 De selectie van de cases

Bij de start van het onderzoek is een aantal cases de revue gepasseerd, dat in aanmerking zou komen om opgenomen te worden in de voorliggende KBA-studie. Uiteindelijk zijn de volgende zeven kanshebbers geformuleerd:

1. De 'kabel- en buizencase': zelfregulering (KLIC) lijkt nu niet voldoende te werken, wetgeving lijkt volgens sommigen een betere optie. Of is verbeterde zelfregulering een optie?
2. Geschilbeslechting in het notariaat: er is (of was) naast wettelijk tuchtrecht ook een verenigingstuchtrecht.
3. Stroomstoringscijfers in de elektriciteitssector: nu worden de gegevens over storingen door de sector zelf bijgehouden (Nestor) en is er geen objectief toezicht op de juistheid van de data: is overheidsingrijpen noodzakelijk of kan de registratie gecertificeerd worden?
4. De bouwsector: hier was 'zelfregulering' in de vorm van prijsafspraken en werkverdeling zo ingeburgerd en lucratief dat deze zelfs tegen wetgeving in standhield. Het gaat hier om een breed terrein, een mogelijke optie is om naar arbitrage bij het bouwen voor de overheid te kijken.
5. Kinderopvang: hier is kinderopvang sprake van certificering (waarin vele zaken zijn geregeld, van arbozaken tot het pedagogisch beleid) en is een begin gemaakt met algemene voorwaarden (in plaats van wetgeving) waarin allerlei eisen worden samengenoemen.<sup>32</sup>
6. De taxiwetgeving: taxi's hebben een openbaarvervoersplicht (publiek belang). Hier is sprake van een minder geslaagd wetgevingstraject. Het is een optie om te bekijken of zelfregulering (een erkenningsregeling) goedkoper is.
7. Ketengarantiestelsel en voedselveiligheid: in toenemende mate wordt gebruik gemaakt van zelfregulering als het gaat om voedselkwaliteit.

---

<sup>32</sup> Een voorbeeld zijn de eisen die worden gesteld aan het bekendmaken van het pedagogisch beleid en andere informatie die de ouders bij hun keuze kunnen gebruiken. Zie [www.ser.nl/ upload/kov\\_132.pdf](http://www.ser.nl/upload/kov_132.pdf) voor informatie over de algemene voorwaarden in de kinderopvang.

---

Uiteindelijk zijn vier cases geselecteerd, namelijk de kabels en buizen, stroomstoringscijfers, kinderopvang en taxiwetgeving. Hierbij zijn de volgende criteria gehanteerd.

1. Geconditioneerde zelfregulering kan pas als alternatief voor traditionele wetgeving worden beschouwd als wettelijke condities inderdaad ruimte laten voor zelfregulerende activiteiten. Bij de selectie van cases is het dus van belang dat zelfregulering en wetgeving 'ver uit elkaar liggen'. Aan dit criterium lijkt in alle geselecteerde cases voldaan.<sup>33</sup>
2. Spreiding over soorten posten voor kosten en baten (dus niet alleen cases waarin veel kosten in de handhaving zitten). Uiteraard is dit criterium op voorhand moeilijk in te schatten, maar lijkt bij de geselecteerde vier cases sprake van voldoende spreiding.
3. Spreiding over verschillende actoren die wetgeving/zelfregulering zijn betrokken (overheden/bedrijven/consumenten). Dit criterium wordt uitgewerkt in tabel 9.
4. Spreiding over de betrokken ministeries. Dit criterium wordt uitgewerkt in tabel 9.
5. Spreiding over de 5 verschillende groepen van zelfreguleringsinstrumenten (zie tabel 2). De cases moeten bijvoorbeeld niet allemaal geschilbeslechting bevatten. Merk echter op dat het bij de selectie van de cases gaat om die zelfreguleringsinstrumenten die met name geschikt zijn als alternatief voor wetgeving. Het gaat dus om typische 'geconditioneerde zelfreguleringsinstrumenten'. Daaronder vallen bijvoorbeeld niet: regulering door techniek, de meeste keurmerken en andere op imagoverbetering gestoelde instrumenten. Dit criterium wordt uitgewerkt in tabel 9. Ondanks het feit dat het instrument certificering twee maal voorkomt, denken we niet dat dit een probleem is. Certificering is immers een instrument dat relatief vaak binnen de overheid wordt gebruikt, omdat het zo goed bij het 'conditioneren' van zelfregulering past. In dat geval kunnen de eisen (doelen) namelijk door de overheid worden gesteld en houdt de sector zelf in de gaten hoe ze die invullen. Omdat certificering in dit rapport vaker terugkomt, beschrijven we dit instrument in box 5.

#### Box 5: Certificering in het kort

Certificering is het proces waarmee beoordeeld wordt dooreen *onafhankelijke* partij of een product, een dienst, een proces of een persoon aan *vooraf gespecificeerde eisen* voldoet. Het certificaat is de verklaring waarin dit wordt bevestigd.

Als de certificerende instelling een deskundige organisatie is, die onafhankelijk is van de aanvragers/houders van het certificaat, kan het worden erkend door de *Raad voor Accreditatie (RvA)*. De RvA is opgericht door de overheid en ziet toe op de deskundigheid en onafhankelijkheid van certificerende instellingen. Als een instelling aan de eisen van de RvA voldoet, wordt de instelling geaccrediteerd. Certificering door zo'n instelling wordt dan ook wel *certificering onder accreditatie* genoemd.

Bron: SEO, 2003a, bijlage 11.

<sup>33</sup> Bij nader inzien bleek dit in het geval van de kinderopvang niet het geval, omdat de wettelijke eisen de ruimte voor certificering sterk beperken.

6. Spreiding over het geval waarin wetgeving is mislukt/gelukt en waarin zelfregulering is mislukt/gelukt. Met de vier cases hebben we op dit punt voldoende spreiding. Dit criterium wordt uitgewerkt in tabel 9.

De selectie is samengevat in tabel 9.

Tabel 9: De selectie van de cases

<b>Case</b>	<b>Criterium 3: spreiding over actoren</b>	<b>Criterium 4: spreiding over betrokken ministeries</b>	<b>Criterium 5: spreiding over instrumenten</b>	<b>Criterium 6: spreiding over geslaagde en mislukte regulering</b>
1. Taxiwetgeving	Allen	V&W, EZ	Erkenningsregeling	'Mislukte' wetgeving
2. Kinderopvang	Allen	SZW, VWS	Vrijwillige certificering (en algemene voorwaarden, standaardregeling)	Zelfregulering die uitgebreid gaat worden
3. Kabels, buizen en leidingen	Direct: bedrijven en overheid	EZ, V&W	Protocol	'Mislukte' zelfregulering
4. Stroomstoringscijfers	Direct: bedrijven en overheid Indirect: consumenten	EZ (incl. DTe)	Normering en verplichte of vrijwillige certificering	Op handen zijnde zelfregulering

Bron: SEO.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 zullen de vier cases worden besproken. Eerste uitgangspunt hierbij is tabel 3, het generieke KBA kader. Ten tweede dient tabel 8 (zie pagina 22-23 van dit rapport) met de reeds op basis van de literatuur gevonden kosten en baten van zelfregulering als uitgangspunt. In elk hoofdstuk dat een case beschrijft, komen de volgende onderdelen aan bod:

- Inleiding;
- Beschrijving van het nul- en projectalternatief;
- De kosten- en batenposten (de effecten), eventueel ook beschreven voor de verschillende actoren;
- Tentatieve conclusies.

---

## 3 Case Taximarkt

### 3.1 Inleiding

Er is de laatste jaren veel te doen geweest over het taxivervoer in Nederland. Eind jaren negentig leidde de herziening van de Wet op het personenvervoer, waar de taxibranche onder valt, tot veel ophef en zelfs tot een ware taxi-oorlog in de hoofdstad. Het openbreken van de markt om zo meer mensen in de taxi te krijgen, was volgens velen niet de juiste weg. Ondanks deze protesten trad op 1 januari 2000 toch de ‘nieuwe’ wet in werking. Hiermee kwamen de vaste prijzen, het vergunningenstelsel en de vervoersgebieden (geleidelijk) te vervallen. De taximarkt zou zo een echte markt moeten worden, waar vraag en aanbod de prijs zouden bepalen. Het tegenovergestelde bleek echter te gebeuren. Zo leidde de nieuwe wet er toe dat met name de grote steden overspoeld werden met chauffeurs die de weg niet kenden, hoge en ondoorzichtige prijzen rekenden, soms nauwelijks Nederlands spraken, in ongekeurde auto’s rondreden etc. Vandaag de dag zijn deze problemen nog (steeds) niet verholpen.

De genoemde problemen betreffen overigens hoofdzakelijk de zogenaamde straattaxi, de taxi die de consument op straat aanhoudt, en dan met name in de vier grote steden. De andere vormen van taxivervoer, contractvervoer en collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) kennen deze problemen niet. De reden hiervoor is tweeledig: (1) in het contractvervoer en CVV zijn grotere taxibedrijven actief, die wel volgens de gestelde regels werken, en (2) deze taxibedrijven concurreren al jaren onderling bij het afsluiten van vervoerscontracten met bijvoorbeeld gemeenten.

De gerezen problemen met het invoeren van de nieuwe wet hebben er toe geleid dat het imago van de taxibranche de afgelopen jaren sterk verslechterd is. Mede hierdoor is de doelstelling van de wet – meer gebruik van de taxi als alternatief voor de eigen auto – dan ook niet gehaald. Er wordt zelfs iets minder gebruik gemaakt van de taxi in de jaren sinds 1999.<sup>34</sup> Om de doelstelling toch te halen en de onderlinge concurrentie te bevorderen, zijn de afgelopen jaren allerlei aanvullende maatregelen genomen en staat er ook nog een aantal op stapel. Het mag duidelijk zijn dat dit alles veel (extra) kosten met zich mee heeft gebracht. Deze kosten zouden wellicht niet gemaakt zijn indien de taxibranche de mogelijkheden van zelfregulering had benut die de nieuwe wet biedt. In deze case wordt daarom gekeken of met zelfregulering de gestelde doelen bij het straattaxi vervoer beter gerealiseerd hadden kunnen

---

<sup>34</sup> B&A Groep, 2003.

---



worden en welke verschillen er zijn tussen zelfregulering en wetgeving in termen van kosten en baten.

### 3.2 Beschrijving van het nul- en projectalternatief

Om tot een goede KBA te komen zijn een nul- en projectalternatief opgesteld. In de case wordt van het onderstaande nul- en projectalternatief uitgegaan.

Nulalternatief	Projectalternatief
Huidige wettelijke regeling Wet op het personenvervoer 2000 Controle op handhaving door de Divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Water- staat (IVW)	Zelfreguleringsalternatief Erkenningsregeling voor taxibedrijven Controle op handhaving door klachten- regeling <sup>35</sup>

De veronderstelde erkenningsregeling in het projectalternatief houdt, in het kort, het volgende in:

- Herkenbaar erkenningsteken op de taxi (bijvoorbeeld een logo, keurmerk, of een opvallende autokleur);
- Stratenkennis;
- Duidelijke, inzichtelijke prijzen;
- Nette chauffeurs (Nederlands sprekend, beleefd);
- Beschaafd verkeersgedrag;
- Simpele klachtenregeling;
- Een landelijk klachtenmeldpunt;
- Een Bureau Erkennen en Geschillen Taxivervoer, dat uitspraken doet over geschillen en erkenningen kan toekennen en intrekken;
- Op en in de auto dient duidelijk te worden aangegeven wie de chauffeur is, wat zijn chauffeursnummer is en waar men terecht kan met klachten. Door deze gegevens na afloop van de rit ook op een kaartje te overhandigen, verlaagt men de drempel om te kla-

<sup>35</sup> Saillant detail is dat er sinds enkele maanden een tweezijdige geschillencommissie is om klachten van consumenten over taxi's te behandelen (er is dus al enige zelfregulering in de taximarkt). Dit stelt taxiondernemers in staat op een eenvoudige wijze te voldoen aan hun verplichting op grond van de Wet personenvervoer zich bij een onafhankelijke geschillencommissie aan te sluiten. De geschillencommissie toetst op basis van tweezijdige Algemene Voorwaarden (AV) van de brancheorganisatie. Kiest een taxiondernemer voor de geschillencommissie dan kiest hij daarmee ook voor deze AV, die inhoudelijk een (lichte) aanvulling vormen op de wettelijke eisen. Voldoet een taxiondernemer op een andere wijze aan genoemde wettelijke verplichting, dan hoeft hij zich inhoudelijk alleen aan de wet te houden.

---

gen voor consumenten en wordt daarnaast de chauffeur de kans geboden om klanten zijn gegevens te geven voor het geval ze weer gebruik willen maken van zijn diensten.

Daarnaast geldt dat iedereen met een rijbewijs en een gezondheidsverklaring, taxichauffeur kan worden. Dit zijn dezelfde voorwaarden als bij de (huidige) wetgeving. Omdat de uitgifte van chauffeurspassen op dezelfde wijze kan plaatsvinden als nu het geval is en ook voor invoering van de nieuwe wet reeds het geval was, wordt dit in de KBA buiten beschouwing gelaten. Daarnaast worden ook de initiële kosten die betrekking hebben op het opzetten van een Bureau Erkenning en Geschillen Taxivervoer en een Landelijk Klachtenmeldpunt buiten beschouwing gelaten, aangezien dit aanpassingskosten betreft. Wel worden uiteraard de jaarlijkse kosten van deze instanties meegenomen.

### ***Waarom een erkenningsregeling?***

Bij deze case is gekozen om een KBA uit te voeren die (mislukte) wetgeving vergelijkt met een vorm van zelfregulering die hetzelfde doel nastreeft. Als nulalternatief is daarom de Wet op het personenvervoer 2000 genomen en een erkenningsregeling als projectalternatief. Er is voor deze vorm van zelfregulering gekozen omdat het de informatieasymmetrie tussen de consument en de taxionderneming kan oplossen. Een consument weet nu immers in de meeste gevallen niet wat hij kan verwachten als hij een taxi instapt. Door herkenbaar te maken welke taxi's aan bepaalde voorwaarden voldoen, wordt kwaliteit transparanter en kan de informatieasymmetrie worden verkleind. Daarnaast kan een goede klachtenregeling er toe leiden dat de kwaliteit gewaarborgd blijft.

Verder lijkt op basis van de literatuur een erkenningsregeling een geschikte invulling van zelfregulering in deze sector, omdat alleen de ondernemingen die echt willen zullen kiezen voor deze regulering. Met andere woorden, onder de bedrijven die er voor kiezen is voldoende draagvlak. Bij vormen van zelfregulering die worden opgelegd door dan wel worden afgesproken in overleg met een branchevereniging (zoals bijvoorbeeld een gedragscode of een covenant) bestaat de kans dat niet iedereen zich er aan zal houden. Zeker in deze branche is die kans groot: uit onderzoek is gebleken dat 75 procent van de taxichauffeurs zich niet aan de wettelijke hoofdregels houdt.<sup>36</sup> Daarnaast blijft bij een erkenningsregeling de rest van de markt 'vrij', en valt er dus nog iets te kiezen voor de consument.

### **3.2.1 Kanttekening**

Als voornaamste reden voor het mislukken van de wetgevingsvariant kan genoemd worden dat het taxiondernemingen aan de wil ontbrak zich van elkaar te onderscheiden en (zo) te

---

<sup>36</sup> Prinsen en Visser, 2000, p. 30.

---

concurreren. Om aan te geven wat voor kosten het mislukken van de wet met zich heeft meegebracht, wordt de wetgevingsvariant vergeleken met een zelfreguleringsvariant. In deze zelfreguleringsvariant worden taxibedrijven veel explicieter en breder geprikkeld, en zullen zij naar verwachting *wel* bereid zijn zich te onderscheiden en te concurreren. Wellicht kan de KBA zo nieuwe inzichten bieden die taxiondernemingen de voordelen van zelfregulering doen inzien.

Om een zo compleet mogelijk beeld te geven, wordt er in paragraaf 3.4.1 ook ingegaan op andere vormen van regulering. Want hoeveel ook gewonnen zou kunnen worden met concurrerende taxibedrijven, de kans bestaat dat dit nooit zal gebeuren. Het lijkt er immers op dat taxibedrijven zelfs met de huidige stand van zaken genoeg verdienen, want initiatieven om de consument te trekken worden (bijna) niet genomen. Om de markt toch in goede banen te leiden worden daarom ook andere reguleringsmogelijkheden beschreven.

### 3.3 De kosten- en batenposten

In tabel 10 worden de effecten in kaart gebracht van zelfregulering in vergelijking met wetgeving. Positieve effecten van een erkenningsregeling ten opzichte van wetgeving worden met het een + teken aangegeven, negatieve effecten met een – teken en de effecten die onduidelijk zijn met een + – teken.

Tabel 10: Overzicht van effecten van een erkenningsregeling t.o.v. wetgeving

Baten (+) en kosten (-)	Taxigebruikers		Bedrijven		Overheid	Anderen	Totaal
	Bestaand	Nieuw	Taxi	Overig			
<b>Directe effecten</b>							
Lagere prijzen:							
- door lagere kosten	+						+
- door lagere winsten	+		-				0
Meer kwaliteit	+						+
Extra taxigebruik		+	+				+
Belastingvoordelen			-		+		0
<b>Indirecte effecten</b>							
Vestigingsklimaat				+			+
<b>Externe effecten</b>							
Agressie, uitstoot etc.						+-	+-
<b>Reguleringskosten</b>			-		+		+
<b>Totaal</b>	+	+	+-	+	+	+-	+

Bron: SEO.

Hieronder worden de verschillende effecten beschreven.

### 3.3.1 Concurrentie

Eén van de doelstellingen van de nieuwe wet was het bevorderen van de concurrentie tussen taxiondernemingen. Dit doel is in de afgelopen jaren niet bereikt. Of zelfregulering wel tot meer concurrentie tussen taxiondememingen zal leiden, is moeilijk te bepalen. Enerzijds kan een erkenningsregeling, die er toe leidt dat consumenten vooral gebruik gaan maken van erkende taxi's, zorgen voor het ontstaan van concurrentie om de consument. Van de andere kant kunnen ondernemingen, die aan dezelfde erkenningsregeling 'meedoen', mededingingsbeperkende afspraken maken. Bovendien leidt de opstelling van taxiondernemingen die de laatste jaren te zien is, niet tot het idee dat men graag wil concurreren. Ondanks deze kanttekeningen is hier – tentatief – verondersteld dat zelfregulering tot meer concurrentie zal leiden. Concurrentie kan leiden tot lagere prijzen en meer kwaliteit. Op deze effecten gaan we afzonderlijk in.

#### **Lagere prijzen**

Lagere prijzen komen ten goede aan de taxigebruiker, maar het maatschappelijk effect hangt af van de oorzaak van de lagere prijzen. Als de lagere prijzen samengaan met minder winst voor taxibedrijven, staat tegenover het voordeel voor de gebruiker een even groot nadeel voor de bedrijven. Het effect voor Nederland als geheel is dan nul. Het gaat dan om een verdelingseffect. Als de oorzaak van de prijsdaling echter een kostendaling is, bijvoorbeeld omdat de taxibranche efficiënter gaat werken, dan is dit een evident voordeel voor Nederland als geheel. De druk van concurrentie op de prijzen leidt naar verwachting zowel tot daling van de winsten als de kosten.

Kostendalingen kunnen betrekking hebben op verschillende soorten kosten. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- Efficiënter rijden (ritplanning);
- Andere auto's (betere prijs/kwaliteitsverhouding);
- Lagere schadekosten (door beter rijgedrag).<sup>37</sup>

#### **Meer kwaliteit**

Bedrijven kunnen niet alleen concurreren op prijs, maar ook op kwaliteit. De kern van de erkenningsregeling is dat kwaliteit beter zichtbaar (transparanter) wordt. Bedrijven zullen trachten om aan de erkenningsregeling te voldoen door meer kwaliteit te leveren. Dit komt ten goede aan de taxigebruikers.

---

<sup>37</sup> Taxichauffeurs maken nu volgens verzekeringsmaatschappijen veel schade (*Het Financieel Dagblad*, 2003).

---

---

Voor de invoering van de nieuwe wet was de kwaliteit van het taxivervoer, ondanks hoge prijzen, laag. De verantwoordelijke minister dacht dit tegen te kunnen gaan door de taxi-markt vrij toegankelijk te maken. Toenemende concurrentie zou taxiondernemingen immers dwingen (meer) in te spelen op de wensen van consumenten. Hoewel de nieuwe wet inderdaad leidde tot toetreding van veel nieuwe ondernemingen tot de markt, lijkt er weinig veranderd. De geboden kwaliteit is nog steeds laag en de prijs is zelfs gestegen. Kortom, de consument heeft nog steeds geen keuzemogelijkheden. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een erkenningsregeling zullen de keuzemogelijkheden voor de consument wel toenemen. Dit omdat men dan in ieder geval al kan kiezen tussen een erkende en een niet-erkende taxi. Daarnaast neemt de kwaliteit toe, een erkende taxionderneming dient immers aan bepaalde eisen te voldoen, waar andere ondernemingen (mogelijk) niet voldoen.

Een belangrijk aspect van de kwaliteit is het imago van de taxibranche. Dit is de afgelopen jaren steeds meer verslechterd. De (gewelddadige) acties van Amsterdamse TCA chauffeurs tegen chauffeurs van nieuwkomer Taxi Direct en de taxioorlog op Schiphol zijn voorbeelden van gebeurtenissen die het imago hebben verslechterd. Volgens sommige betrokkenen is het de wet die heeft geleid tot escalatie. Taxiondernemingen zouden echter ook de hand in eigen boezem kunnen steken en zelf kunnen proberen om iets aan de situatie te veranderen. Meewerken aan een erkenningsregeling zou hierbij een goede stap zijn. Immers, wanneer een aantal ondernemingen laat zien dat zij staan voor kwaliteit en het erkend worden, verhogen zij de kwaliteit en kunnen zij wellicht de rest van de branche mee omhoog trekken.

### **3.3.2 Meer gebruik van de taxi**

Het doel van de taxiwet was om meer personen in de taxi te krijgen die anders gebruik zouden maken van de auto. Dit doel is niet echter bereikt, het taxigebruk is ten opzichte van 1999 zelfs iets afgenomen.<sup>38</sup> De verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat consumenten niet weten wat ze kunnen verwachten als ze een taxi instappen en het (verslechterende) imago van de taxibranche vrezen. Wanneer men gebruik zou maken van een erkenningsregeling zouden beide problemen kunnen oplossen.

De erkenningsregeling impliceert een kwaliteitsimpuls die vraagverhogend kan werken. Een gemakkelijk te herkennen erkende taxi biedt de consument immers de zekerheid dat er aan bepaalde eisen voldaan wordt, waardoor men eerder geneigd zal zijn een straattaxi te ne-

---

<sup>38</sup> B&A Groep, 2003.

---

---

men.<sup>39</sup> Het bieden van ‘zekerheid’ zal meer klanten trekken en tegelijkertijd het imago van de taxibranche ten goede komen. De extra ritten vormen zowel voor de reizigers als voor de taxibedrijven een voordeel. Daarom is er bij deze posten een + in de KBA opgenomen.

### **3.3.3 Belastingvoordeel**

Wetgeving is in deze case ‘verzacht’ door het bieden van belastingvoordeel. Zo biedt de Wet op het Personenvervoer bijvoorbeeld de mogelijkheid om kosten die gemaakt zijn voor de financiering van oude vergunningen versneld af te schrijven en kunnen taxiondernemingen ook de Belasting van Personenauto’s en Motorrijwielen (BPM) terugvorderen. De hier veronderstelde erkenningsregeling biedt deze mogelijkheid niet. De post is daarom opgenomen in de KBA, als extra kosten voor bedrijven en (even grote) extra belastingbaten voor de overheid. Overigens kan het belastingvoordeel bij de invoering van zelfregulering ook worden gehandhaafd. In dat geval wordt het beeld voor de taxibranche gunstiger en voor de overheid (lees: de belastingbetalers) ongunstiger.

### **3.3.4 Vestigingsklimaat**

Wanneer een stad (of een land) beschikt over een slecht functionerende taxidienst kan dit de vestiging van bedrijven negatief beïnvloeden. Immers, als bezoekers niet op een prettige, luxueuze wijze het bedrijf kunnen bereiken, dan gaat dat ook ten koste van de goede naam van dat bedrijf. Ook voor het management van het bedrijf kan taxivervoer van belang zijn. Als het vestigingsklimaat verbetert, komen er meer en/of productievere bedrijven en treedt er een positief effect op.

### **3.3.5 Externe effecten**

Met enige regelmaat zijn er berichten in de media verschenen dat er sprake is van agressie tussen taxichauffeurs. Iedereen kent de krantenkoppen over de ‘taxioorlogen’ wel. Deze agressie brengt vele maatschappelijke kosten met zich mee. Zo wordt ten eerste het imago van de taxibranche aangetast en zullen er daardoor minder mensen gebruik willen maken van de taxi. Ten tweede zullen minder mensen bereid zijn om taxichauffeur te worden. Dit kan er toe leiden dat alleen een bepaald slag mensen er voor kiest om chauffeur te worden.

---

<sup>39</sup> De Utrechtse Taxicentrale (UTC) heeft met haar actie “Betaal nooit meer dan €9,50 voor een stadsrit” al heel wat extra klanten getrokken, omdat het de zekerheid van een vaste prijs biedt. (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003).

---

---

Of een erkenningsregeling tot minder agressie zal leiden, is maar de vraag. Wanneer de taxi-branche voor een nieuwe aanpak kiest en open staat voor nieuwe dingen zal er wellicht minder agressie zijn. Men kan zich echter in de huidige situatie ook voorstellen dat taxiondernemingen die kiezen voor een erkenningsregeling onheus worden bejegend door hun collega's, omdat zij breken met de oude manier van ondernemen.

Wanneer er meer mensen gebruik gaan maken van de taxi in plaats van zelf met de auto te gaan, zal dit de uitstoot van schadelijke stoffen doen afnemen. Immers, wanneer men een eigen auto voor de deur heeft, zal men deze eerder gebruiken dan wanneer men een taxi moet bestellen voor hetzelfde ritje. Al met al zullen er zo minder kilometers met de auto worden afgelegd en zal er minder druk op het milieu gelegd worden. Of zelfregulering leidt tot minder gebruik van de auto dan wetgeving, of juist omgekeerd is alleen nauwelijks te bepalen. Daarom is er in de KBA een + – opgenomen bij deze post.

Wanneer er meer mensen gebruik gaan maken van de taxi in plaats van een eigen auto, scheelt dit in het aantal parkeerplaatsen die nodig zijn in een stad. En wanneer er minder parkeerplaatsen nodig zijn is er meer ruimte voor andere dingen, zoals bijvoorbeeld speelplaatsen, meer groen of fietsenstallingen. Of zelfregulering een betere vorm van regulering is dan wetgeving in deze kwestie is moeilijk in te schatten, daarom is er een + – teken geplaatst in de KBA.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat het bij de externe effecten niet mogelijk is om in te schatten of het per saldo om positieve of negatieve effecten gaat.

### 3.3.6 Reguleringskosten

Als wetgeving wordt vervangen door zelfregulering, vervallen de reguleringskosten voor de overheid voor een groot deel en komen de kosten van de regulering voor rekening van de betrokken sector. Zoals hieronder duidelijk wordt, zijn de extra reguleringskosten voor de taxibranche kleiner dan de aanvankelijke reguleringskosten voor de overheid. Per saldo treedt daardoor een positief welvaartseffect op.<sup>40</sup> Het gaat om de volgende soorten kosten:

- *Totstandkomingkosten*. Het traject om een wet aan te passen, zoals gebeurd is met de Wet op het personenvervoer, neemt vaak veel tijd in beslag. Bij zelfregulering zijn de kosten van het opstellen van regels naar verwachting dus minder groot. Bij een vorm van zelfregulering als de beschreven erkenningsregeling gaat het om relatief eenvoudige regels die

---

<sup>40</sup> Kosten voor de overheid leiden bovendien tot extra welvaartsverliezen. De kosten worden betaald uit belastingen. Belastingheffing leidt tot 'vervormingen' in de economie die de welvaart verlagen, zoals hoge arbeidskosten. Zie verder paragraaf 7.1, conclusie 3.

---

---

gemakkelijker uitvoerbaar zijn en bovendien op meer draagvlak in de sector mogen rekenen. Daarom kost het veel minder tijd en menskracht om regels op te stellen en uit te voeren dan bij wetgeving.

- *Nalevingkosten.* Gezien de nogal negatieve houding van de taxibranche ten aanzien van overheidsbemoeienis, zullen ondernemingen waarschijnlijk eerder bereid zijn zich aan door henzelf opgestelde regels houden. De nalevingkosten zullen daardoor bij zelfregulering lager uitvallen. Daarnaast biedt de in het projectalternatief opgenomen klachtenregeling een gemakkelijke manier om chauffeurs op naleving te controleren. Het is immers goedkoper om via consumentenklachten chauffeurs te controleren op naleving dan door zo'n 40 inspecteurs van de IVW die nu dagelijks controles uitvoeren op naleving van de wet. Deze manier van controle is overigens niet alleen kostbaar, men kan ook vraagtekens zetten bij de effectiviteit ervan. Chauffeurs kunnen immers door middel van mobilifoons of telefoons direct hun collegae waarschuwen wanneer een controleur van de IVW verschijnt. Degenen die niet aan de regels voldoen kunnen zo direct verdwijnen, waardoor alleen chauffeurs over blijven die wel aan de regels voldoen.
- *Aanpassingskosten.* Voor aanpassingskosten geldt hetzelfde als bij de totstandkomingskosten. Wanneer geconstateerd wordt dat bepaalde factoren in de erkenningsregeling niet meer voldoen, dan zal het minder tijd en inspanning kosten om deze aan te passen dan wanneer het een wettelijke regeling betreft.

### **3.3.7 Totaalbeeld**

Het totaal van de verschillende effecten in tabel 10 is steeds positief of nul, behalve bij de externe effecten, waar onzekerheid bestaat. Naar verwachting zijn de externe effecten echter relatief klein in vergelijking met de directe effecten (lagere kosten en meer kwaliteit). Daarom verwachten we dat het totale welvaartseffect positief is.

Het draagvlak voor een maatregel wordt doorgaans sterk bepaald door de effecten ervan voor verschillende (belangen)groepen in de samenleving. Uit tabel 10 blijkt dat alle onderscheiden groepen er op vooruit gaan, behalve misschien de taxibranche: daar is het effect opgebouwd uit positieve en negatieve aspecten, waarvan het saldo onduidelijk is. Positief voor de branche is een groter gebruik van de taxi. Negatief zijn mogelijk lagere winsten onder invloed van meer concurrentie, het mogelijk wegvallen van belastingvoordelen en de extra reguleringskosten voor de branche. Overigens kunnen bij de vormgeving van de maatregel andere keuzes worden gemaakt dan hier verondersteld, bijvoorbeeld ten aanzien van het wegvallen van belastingvoordelen.

---



### **Monetarisering**

Gezien de grote onzekerheden die bestaan rond het effect van zelfregulering op zaken als concurrentie, agressie en het vestigingsklimaat, is het niet mogelijk gebleken de verschillende effecten in geld uit te drukken. De functie van deze KBA is dan ook met name om inzichtelijk te maken en te objectiveren welke effecten kunnen optreden, of deze effecten bijdragen aan de Nederlandse welvaart of dat zij slechts de verdeling binnen Nederland betreffen, en waar lacunes in de bestaande kennis aanwezig zijn.

## **3.4 Tentatieve conclusies**

De drie belangrijkste conclusies zijn:

1. Het maatschappelijke welvaartseffect van zelfregulering in de taxibranche lijkt positief te zijn. Door meer concurrentie kunnen de kosten van een taxirit dalen en kan de kwaliteit hoger worden. Dit leidt tevens tot meer taxigebruik.
2. De positieve effecten komen vooral ten goede aan de taxigebruikers. Of de taxibranche ook profiteert, is onduidelijk. Wel is helder dat dit mede afhangt van flankerend beleid, zoals het al dan niet handhaven van bestaande belastingvoordelen.
3. Het blijkt niet mogelijk om de omvang van de verschillende kosten en baten te kwantificeren, als gevolg van aanzienlijke onzekerheid over de omvang van de effecten van zelfregulering.

Uit deze KBA komt naar voren dat het projectalternatief van zelfregulering duidelijke voordelen heeft ten opzichte van het nulalternatief van wetgeving. Het nulalternatief scoort zelfs op geen enkele post beter dan het projectalternatief.

De voordelen van zelfregulering komen met name tot uiting bij de posten: meer kwaliteit, beter imago, meer gebruik taxi en de reguleringskosten. Deze voordelen zijn ook gemakkelijk te beredeneren, immers wanneer taxiondernemingen zich gaan onderscheiden door meer kwaliteit te bieden, zal hun imago verbeteren en het gebruik van de taxi toenemen. Daarnaast leidt zelfregulering tot minder reguleringskosten doordat er vooral lagere handhavingskosten, totstandkomingskosten en aanpassingskosten gemaakt zullen hoeven worden.

Ondanks alle pluspunten die zelfregulering in deze case lijkt te bieden, is het waarschijnlijk niet de meest efficiënte en effectieve manier van regulering. Dit omdat men (grote) vraagtekens kan zetten bij de bereidheid van taxiondernemingen om tot zelfregulering (en daarmee concurrentie) over te gaan. Er kan dus gesteld worden dat de in deze case besproken alter-

---

---

natieven beide niet zo effectief zijn als men zou willen. Sommigen zien hierin een bewijs voor het feit dat de overheid te veel vast zou houden aan de (vermeende) maakbaarheid van de samenleving, en dat de beste regulering wellicht geen regulering is.

### 3.4.1 Andere reguleringsopties

Uit de KBA komt naar voren dat het zelfreguleringsalternatief duidelijke voordelen heeft ten opzichte van het wetgevingsalternatief. Tot op heden is echter niet gebleken dat de branche de wil en de mogelijkheden heeft om een erkenningsregeling of andere vorm van zelfregulering van de grond te tillen en uit te voeren. Daarom bespreken we tot slot in het kort een andere vorm van wetgeving, maar dan een zeer strikte wetgeving zoals bijvoorbeeld in Londen wordt toegepast.

Bij het wettelijk reguleren van de taxibranche naar Londen's voorbeeld worden een zeer breed palet aan eisen gesteld aan de taxi (bijvoorbeeld m.b.t. het aantal taxi's, chauffeurs-eisen, prijsstelling, zonesysteem en consumenteninformatie). Zo mag men onder de 21 jaar geen taxichauffeur worden, en moet de (potentiële) chauffeur een speciale taxichauffeurstest af hebben gelegd en een stratenkennistest (*the Knowledge*) hebben gehaald. Verder zijn de lokale autoriteiten bevoegd om het aantal taxi's binnen de eigen gebieden vast te stellen, zijn zij bevoegd prijzen vast te stellen, alsmede toelatingseisen tot het beroep van taxichauffeur/taxiondernemer. Daarnaast zijn de Londense taxi's gehouden aan strenge modelvoorschriften (*the black cab*) en is er scholing op het gebied van stratenkennis. Ondanks het feit dat door dit overheidsingrijpen de vrije werking van de markt zeer sterk wordt ingeperkt, is er nog wel enigszins sprake van marktwerking. Alle taxichauffeurs zijn tevens taxiondernemer. De maximumtarieven worden vastgesteld voor de vervoersgebieden en zijn dus in principe 'onderhandelbaar' tussen klant en chauffeur. Indien de taxi reizigers vervoert naar een bestemming buiten het vervoersgebied zijn de prijzen vrij.

Een consument weet in Londen wat hij kan verwachten als hij een taxi instapt. Doordat de consument weet aan welke voorwaarden de taxi's voldoen wordt de kwaliteit transparanter en wordt de informatieasymmetrie verkleind. Over het geheel genomen wordt volgens door EIM aangehaalde deskundigen positief geoordeeld over de kwaliteit van de taxidienst in Londen. Het zeer lage percentage geregistreerde klachten (1.600 op 85 miljoen ritten) zou dit aangeven.<sup>41</sup>

Men kan zich echter afvragen of de publieke belangen die in het geding zijn dergelijk zeer sterk overheidsingrijpen rechtvaardigen (niet alleen in de kwaliteit, maar ook in de prijs en

---

<sup>41</sup> EIM, 2002a.

---

het 'productieproces'). Daarnaast heeft de wetgeving die van kracht was vóór de Wet op het Personenvervoer 2000, en soortgelijke eisen stelde, niet tot de gewenste kwaliteit geleid. Om die te bewerkstelligen is men immers overgegaan tot de huidige vorm van wetgeving. Hoogstwaarschijnlijk is er in Nederland op dit moment dan ook nog minder draagvlak voor de hierboven genoemde strenge vorm van wetgeving, dan voor de zelfregulering. Misschien is het wel zo dat een dreigende invoering van deze zeer strikte wetgevingsvariant de sector zou prikkelen om de zelfreguleringsvariant in te voeren en effectief uit te voeren.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. SEO, 2003a, p. 13: Zelfregulering kan bijvoorbeeld ontstaan door anticipatie op overheidsregulering, met als doel het voorkomen van de wellicht strengere en eventueel minder passende overheidsinterventie. Zelfregulering kan ook door de overheid afgedwongen worden door de dreiging van strenge overheidsregulering. Zie ook: Werkgroep 'Andere toezichtsarrangementen', 2004, p. 29.

---

---

## 4 Case Kinderopvang

### 4.1 Inleiding

Momenteel is de Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) in ontwikkeling. Het wetsvoorstel stelt als globale norm dat opvang van kinderen in kinderdagverblijven en gastouderopvang moet plaatsvinden in een veilige en gezonde omgeving. Deze globale norm wordt aangevuld met specifieke regels in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Een AMvB is een vorm van wetgeving die eenvoudiger op veranderingen kan inspelen. Dit is nodig want de kinderopvang is in ontwikkeling. Bij de nog op te stellen AMvB 'kwaliteit' zijn de huidige kwaliteitseisen in beginsel het vertrekpunt. Waar mogelijk worden bestaande regels opgenomen in het 'Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang' verruimd. De AMvB wordt dus minder streng. De Gemeentelijke Gezondheids Dienst (GGD) toetst namens de gemeente of het kinderdagverblijf aan de landelijke kwaliteitseisen voldoet. Als dit het geval is, neemt de gemeente het kinderdagverblijf op in een register. Alleen ouders die hun kind onderbrengen bij een geregistreerd kinderdagverblijf hebben recht op tegemoetkoming van het Rijk op grond van de Wbk. Ook na registratie blijft de GGD de kwaliteit controleren. Van vrijwillige certificering is hier dus nauwelijks sprake.

De huidige Welzijnswet 1994 bepaalt dat de kinderopvang in samenspraak met afnemers en overheid een zelfregulerend landelijk kwaliteitssysteem moest ontwikkelen dat vanaf 2001 operationeel moest zijn en momenteel ook operationeel is. De sector heeft gekozen voor certificering. De normen zijn vastgelegd in het Harmonisatiemodel voor externe Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) en door de Raad van Accreditatie erkend. Het HKZ-certificeringsschema neemt de huidige kwaliteitsnormen die de wetgever stelt als uitgangspunt en gaat ervan uit dat de overheid daarop toeziet. De HKZ-normen hebben anders gezegd vooral betrekking op de bedrijfsprocessen.<sup>43</sup> Op dit moment is circa 20 procent van de kinderopvang gecertificeerd volgens het door de HKZ ontwikkelde certificeringsschema. De kwaliteit van kinderdagverblijven wordt gecontroleerd door acht instellingen waarmee HKZ een overeenkomst heeft afgesloten. Deze certificering is vrijwillig en komt niet in de plaats van het toezicht door de overheid. Op dit moment worden de gecertificeerde kinderdagverblijven dus ook door de GGD gecontroleerd.

De huidige HKZ-certificering is niet gelijk aan het in paragraaf 4.2 te bespreken projectalternatief. Dit is pas het geval wanneer in de HKZ-certificering de kwaliteitseisen van nog op te

---

<sup>43</sup> De inhoud van het huidige schema heeft betrekking op vijf gebieden van kwaliteitszorg: organisatie en beleid, personeel, ruimtelijke omgeving, opvang en dienstverlening.

---

stellen AMvB 'kwaliteit' integraal worden overgenomen waarmee het toezicht door de GGD voor de gecertificeerde kinderdagverblijven zich beperkt tot het nagaan of een certificaat is verleend.

## 4.2 Beschrijving van het nul- en projectalternatief

In deze case worden de verschillen in kosten en baten van wetgeving en zelfregulering op een rij gezet die het gevolg zijn van de ontwikkeling, naleving en handhaving van de in de AMvB vastgelegde kwaliteitseisen.<sup>44</sup> We gaan er in deze case vanuit dat er binnen de sector voldoende draagvlak is voor deze eisen en daarom worden overgenomen in het certificeringsschema. De controle door de GGD voor de kinderdagverblijven die gecertificeerd zijn beperkt zich tot het nagaan of een certificaat is verleend; de GGD controleert dan alleen nog de niet-gecertificeerde dagverblijven.<sup>45</sup> Het nulalternatief in deze case, is een wettelijke regeling waarbij controle op de handhaving plaatsvindt door de GGD. Tot slot gaan we er in deze case vanuit dat voor zowel gecertificeerde als niet-gecertificeerde kinderdagverblijven geldt dat het niet (herhaaldelijk) voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen leidt tot sluiting van het kinderdagverblijf. Er is dus sprake van 100 procent effectiviteit. In het onderstaande schema wordt het nul- en projectalternatief weergegeven.

Nulalternatief	Projectalternatief
De wettelijke regeling De kwaliteits- en veiligheidseisen zijn vastgelegd in de AMvB. Alle kinderdagverblijven dienen aan deze eisen te voldoen anders worden ze gesloten. Controle op handhaving door de GGD.	Het zelfreguleringsalternatief Kwaliteits- en veiligheidseisen zoals vastgelegd in de AMvB. Aan deze eisen wordt door middel van vrijwillige certificering voldaan. Alle kinderdagverblijven dienen aan deze eisen te voldoen anders worden ze gesloten. Controle op handhaving door certificerende instellingen; toezicht op de certificerende instellingen door de Raad van Accreditatie en HKZ. De controle van de GGD beperkt zich tot nagaan of certificaat is verleend. Niet-gecertificeerde dagverblijven vallen net als bij het nulalternatief geheel onder de GGD.

<sup>44</sup> De in de huidige HKZ-certificering opgenomen bedrijfsprocesnormen laten we hier buiten beschouwing. De algemene norm blijft ook bij zelfregulering gelden.

<sup>45</sup> Dit dient dan echter wel wettelijk geregeld te worden.

Op dit moment is het pad van de vrijwillige certificering reeds ingeslagen. Daarom staat dit zelfreguleringsinstrument centraal in deze case. Dat wil niet zeggen dat er geen andere zelfreguleringsinstrumenten zouden kunnen worden ingezet. In paragraaf 4.5.1 worden andere reguleringsopties besproken.

### 4.3 De kosten- en batenposten

Hieronder wordt een overzicht gegeven van alle effecten van certificering ten opzichte van wetgeving.

Tabel 11: Overzicht van effecten van certificering t.o.v. wetgeving

Baten (+) en kosten (-)	Bedrijfs leven	Over- heid	Consu- ment	Totaal
<b>Directe effecten</b>				
- Efficiëntie-effecten door het opstellen en implementeren van het kwaliteitssysteem	0			0
- PR en transparantie – Hulpmiddel voor ouders bij keuze van kinderopvang	0		(+)	(+)
- Meer keuzevrijheid voor ouders indien financiering niet afhankelijk is van certificering			(+)	(+)
<b>Indirecte effecten</b>				
- Bank verleent financiering tegen een lager rentepercentage omdat het kinderdagverblijf in een lagere risicocategorie wordt ingeschat	(+)			(+)
- Meer inkomsten voor certificerende instellingen (vallen weg tegen uitgaven van dagverblijven)	0			0
- Arbeidsparticipatie van ouders	0			0
- Meer tevreden werknemers in andere sectoren	0			0
<b>Externe effecten / Sociale effecten*</b>				
- GGD overbelast? Zo ja, dan komt nu schaarse tijd vrij om iets anders relevants te doen		(+)	(+)	(+)
<b>Reguleringskosten</b>				
<i>Totstandkoming</i>				
- Opstellen normen, instellen kwaliteitssysteem	0			0
<i>Naleving</i>				
- Marktwervingseffecten, spontane naleving, kruisbestuiving dagverblijf en certificerende instelling	(+)			(+)
<i>Aanpassing</i>				
- het is eenvoudiger om eventueel nieuwe of andere eisen in een certificeringsstelsel door te voeren dan bij wetgeving	(+)			(+)
<b>Totaal</b>	(+)	(+)	(+)	(+)

Bron: SEO.

\* Sociale effecten zijn een onderdeel van externe effecten

De toelichting bij de verschillende effecten en de relatie tot de kosten- en batenposten staat in paragraaf 4.4, waar deze per actor worden beschreven. De positieve effecten van certificering ten opzichte van wetgeving worden met het een + teken aangegeven, de negatieve effecten met een – teken en een 0 in het geval er geen verschil is tussen certificering en wetgeving. Als het effect zeer klein is staat het tussen haakjes. Het uitdrukken van de kostenposten in geldwaarden is binnen de huidige onderzoeksruimte niet mogelijk, omdat de kosten van certificering worden beïnvloed door verschillende factoren, zoals de grootte van het kinderdagverblijf, zelfstandig- of opererend in een keten of welzijnsstichting, en bestaand kwaliteitsbeleid van het kinderdagverblijf.

## **4.4 De actoren**

### ***Effecten voor kinderdagverblijf***

Om een kwaliteitssysteem in een organisatie te implementeren, is doorlichting en verbetering van werkprocessen noodzakelijk. Door verbetering van werkprocessen is tijdwinst door efficiënter werken te realiseren. Tijdwinst en dus besparing op de personeelskosten kan bijvoorbeeld behaald worden door vermindering van de vergaderfrequentie en/of duur van de teamvergadering, omdat exact in kaart is gebracht welke werkwijze noodzakelijk is om te voldoen aan de kwaliteitseisen. Om dezelfde reden zal het inwerken van nieuw personeel een besparing van personeelskosten betekenen.

Een ander effect van een kwaliteitssysteem is dat procedures en beleid duidelijk geformuleerd en gedocumenteerd zijn. Als gevolg hiervan neemt de duidelijkheid naar het personeel toe. Medewerkers weten wat van hen verwacht wordt, omdat dit in het kwaliteitssysteem beschreven wordt. Het moeten werken volgens de in het kwaliteitssysteem beschreven werkwijze leidt tot bewuster handelen van de leiders en toename van de professionaliteit. De verwachting dat de motivatie van het personeel toeneemt, is reëel omdat men een duidelijk doel voor ogen heeft, namelijk het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Gemotiveerd personeel zoekt minder snel een andere baan dan niet gemotiveerd personeel. Dit betekent dat het personeelsverloop zal afnemen en daarmee de personeelwervingskosten. Doordat medewerkers leren kijken naar de oorzaken van klachten en fouten en zoeken naar structurele oplossingen wordt doelmatiger gewerkt. Een gestructureerd kwaliteitssysteem geeft ook betere management informatie. Hier is dus ook sprake van efficiëntiewinsten.

Al deze effecten zijn in de tabel 11 onder de noemer ‘Efficiëntie-effecten door het opstellen en implementeren van het kwaliteitssysteem’ samengevat. De te verwachten netto-effecten van de hierboven in kaart gebrachte effecten hebben wij in de tabel met nul aangeduid. De

---

---

reden hiervoor is dat het redelijk is om te verwachten dat bij zowel bij wetgeving als bij zelfregulering een kwaliteitssysteem zal worden opgezet.<sup>46</sup> Voor de ontwikkeling, implementatie en werkzaamheden maakt het geen verschil of het kwaliteitssysteem gebaseerd is op wetgeving of op zelfregulering indien kwaliteitseisen daadwerkelijk identiek zijn. Het in het algemeen geldende argument dat het verkrijgen en behouden van een certificaat (veel) geld kost – en dat dat met name voor kleine organisaties zwaar drukt –, gaat hier dan ook nauwelijks op doordat in beide gevallen een systeem zal worden opgezet en de meeste kosten in dat systeem gaan zitten, en niet in het aanvragen van een certificaat.

Een direct effect dat naar verwachting tot een positief effect voor het gecertificeerde kinderdagverblijf leidt, is het volgende. Met certificering kunnen kinderdagverblijven zich onderscheiden van niet-gecertificeerde instellingen. Certificering is dus een pr-instrument. Ouders hebben bij het kiezen van een kinderdagverblijf de keuze uit gecertificeerde en niet-gecertificeerde instellingen. Het te verwachten netto-effect is voor het gecertificeerde kinderdagverblijf positief, omdat ouders certificering als een meerwaarde zullen beschouwen en dit laten meespelen bij het kiezen van een kinderdagverblijf. Omdat een eventuele toenemende vraag naar plekken bij de gecertificeerde instelling leiden tot een evenredige daling in de vraag bij niet-gecertificeerde instellingen, is het netto effect 0.

Een ander direct effect is het vervallen van de GGD-controle voor de kinderdagverblijven die gecertificeerd zijn. Bij certificering hebben dagverblijven de keuze uit verschillende certificerende instellingen en niet alleen bij de monopolist GGD. De certificerende instellingen zijn gewend om marktconform en dus efficiënter te werken dan een publiek orgaan als de GGD die niet wordt afgerekend op een markt (zie verder het stuk over reguleringskosten).

Een mogelijk indirect effect voor het kinderdagverblijf is dat de bank financiering verleent tegen een lager rentepercentage, omdat het gecertificeerde kinderdagverblijf in een lagere risicocategorie wordt ingeschat dan een niet-gecertificeerd kinderdagverblijf. Dit is een te verwachten positief netto-effect van certificering.

Een ander mogelijk indirect effect heeft betrekking op het volgende via de arbeidsmarkt op termijn doorgegeven directe effect (kort door de bocht geformuleerd): kinderen op een dagverblijf dat aan hogere kwaliteitseisen voldoet, worden betere mensen en hebben betere vaardigheden die hen later zullen leiden naar betere banen en hebben dus een beter arbeids-

---

<sup>46</sup> Indien (sommige) dagverblijven in het geval van wetgeving geen kwaliteitssysteem opzetten, maar op een meer ad hoc basis trachten te voldoen aan de eisen, zullen de kosten op korte termijn waarschijnlijk lager zijn (er hoeft geen systeem te worden opgezet), maar zullen de kosten op langere termijn hoger zijn (het uitblijven van efficiëntiewinsten, steeds achter de feiten aanlopen etc.). Dus ook in het geval dagverblijven niet overgaan tot een dergelijk systeem, is het effect per saldo nul.

---



---

marktperspectief. Omdat de eisen bij certificering en wetgeving identiek zijn, namelijk door de overheid bepaald, is dit effect 0.

### **Reguleringskosten**

De reguleringskosten zijn onder te verdelen in totstandkomings-, nalevings- en aanpassingskosten. Bij zelfregulering worden deze met name door de sector gedragen.

De kosten die met de *totstandkoming* van het kwaliteitssysteem zijn gemoeid bestaan hoofdzakelijk uit de uren die besteed worden om het kwaliteitssysteem te implementeren. Zo zijn er extra kosten aan eigen personeel, bijvoorbeeld door het benoemen van een medewerker tot kwaliteitsmedewerker en door tijd in te roosteren die besteed dient te worden aan de opzet van het kwaliteitssysteem. Ook zal het management evenals het pedagogisch personeel tijd moeten vrijmaken voor de implementatie van het kwaliteitssysteem. Tot slot besteden alle werknemers van het kinderdagverblijf tijdens de eerste audit (start-audit) tijd aan het kwaliteitssysteem doordat de medewerker van de certificerende instelling vragen zal stellen over naleving van het kwaliteitssysteem. Naast interne personeelskosten zijn er ook kosten van externe ondersteuning, bijvoorbeeld externe adviseurs die het proces begeleiden en/of deelname van personeel aan workshops. De te verwachten netto-effecten van bovenstaande totstandkomingskosten schatten we in op nul. De reden hiervoor is dat het geen verschil maakt of het kwaliteitssysteem gebaseerd is op wetgeving of op zelfregulering. Er is sprake van een goede verstandhouding tussen de branche en de overheid waardoor de meer algemene voordelen van zelfregulering bij de totstandkoming van regulering hier minder gelden (bereidheid informatie over te dragen en kennis te delen).

De *nalevingskosten* zijn de kosten voor onderhoud van het kwaliteitssysteem. De kostenposten hiervoor zijn vrijwel identiek aan die van de totstandkomingskosten. Zo zijn er extra kosten door de tijd die een kwaliteitsmedewerker besteedt aan het onderhouden van het kwaliteitssysteem. Ook zal het management evenals het pedagogisch personeel hiervoor tijd moeten vrijmaken. Tot slot zullen alle werknemers van het kinderdagverblijf tijdens de herhaal-audits tijd besteden aan het kwaliteitssysteem. De te verwachten netto-effecten zijn van bovenstaande nalevingskosten zijn nul. De reden hiervoor is dat het geen verschil maakt of het kwaliteitssysteem gebaseerd is op wetgeving of op zelfregulering. Wel betekent certificering een gedeeltelijke verplaatsing van de nalevingskosten van de overheid naar de sector: de initiële keuringskosten, de jaarlijkse vergoeding voor het gebruik en de periodieke controlekosten, zijn alle kosten die de houder van het certificaat worden toegerekend.

Tot de nalevingskosten behoren ook de kosten aan de certificerende instelling van de herhaal-audit. Kosten verbonden met het toezicht door GGD vervallen dan. Deze kosten zijn waarschijnlijk hoger dan de kosten van een audit door een certificerende instelling. Naar

---

---

verwachting treedt hier dan ook een (klein) positief netto-effect op. Er zijn met andere woorden bescheiden kostenwinsten te behalen door het toezicht te verplaatsen van de GGD naar de certificerende instellingen:

- Marktwerkingseffecten, door concurrentie tussen certificerende instellingen zal de prijs-kwaliteitverhouding voor de dagverblijven toenemen ten opzichte van de dienstverlening van de monopolist GGD.
- Meer spontane naleving bij zelf ingestelde certificering.
- Meer kruisbestuiving tussen de kennis van de certificerende instelling en het dagverblijf (het dagverblijf heeft kennis van de interne bedrijfsprocessen en de certificerende instelling heeft ervaring met het implementeren van kwaliteitssystemen). Deze kruisbestuiving is minder aanwezig bij wetgeving (en toezicht door GGD), omdat er veel minder sprake is van een intensieve klant-opdrachtgever en samenwerkingsrelatie.

Tot de *naleving* behoren ook de kosten die gemaakt worden om aan het kwaliteitssysteem te voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan aanpassingen aan de inrichting of indeling van het pand waarin het kinderdagverblijf gehuisvest is. De te verwachten netto-effecten hiervan zijn nul. De reden hiervoor is dat het geen verschil maakt of het kwaliteitssysteem gebaseerd is op wetgeving of op zelfregulering. Dit geldt alleen omdat de kwaliteitseisen identiek zijn.

Omdat het eenvoudiger is om eventueel nieuwe of andere eisen in een certificeringsstelsel door te voeren dan bij wetgeving, zijn de *aanpassingskosten* iets lager bij zelfregulering.

### ***Effecten voor overig bedrijfsleven***

Door de beschikbaarheid van kwalitatief goede kinderopvang kunnen ouders beter deelnemen aan het arbeidsproces (toename van de arbeidsparticipatie). Een ander effect is dat bij kwalitatief goede kinderopvang ouders die werken meer tevreden werknemers zijn in andere sectoren. De te verwachten netto-effecten hiervan zijn nul. De reden hiervoor is dat het geen verschil maakt of het kwaliteitssysteem gebaseerd is op wetgeving of op zelfregulering.

In het geval van certificering zullen er meer inkomsten zijn voor de certificerende instellingen. Deze inkomsten vallen echter weg tegen de kosten die kinderdagverblijven hiervoor moeten maken. Het saldo van kosten en baten is dus nul.

### ***Effecten voor overheid***

Voor de kinderdagverblijven die gecertificeerd zijn, komt controle van een certificerende instelling in plaats van de GGD-controle. Omdat de controle van een publieke instelling wordt overgenomen door een niet-publieke instelling is het te verwachten netto-effect voor

---

de overheid positief.<sup>47</sup> Dit geldt minder naarmate het aantal vrijwillig gecertificeerde dagverblijven laag is en de GGD de niet-gecertificeerde instellingen moet blijven controleren. Indien er zoveel niet-gecertificeerde instellingen zijn dat herregulering en intenser toezicht nodig zijn, zullen er aanpassingskosten dienen te worden gemaakt door de overheid.

Daarnaast zijn er sociale baten te verwachten indien de GGD overbelast zou zijn; er komt met het op (grote) schaal toepassen van de vrijwillige certificering schaarse tijd vrij om iets anders relevant te doen.

### ***Effecten voor consumenten/ouders***

Certificering kan ouders helpen bij het kiezen van een kinderdagverblijf. Indien ouders van mening zijn dat certificering een meerwaarde heeft dan zullen zij een gecertificeerd kinderdagverblijf hoger waarderen dan een niet-gecertificeerd kinderdagverblijf. Het te verwachten netto-effect voor ouders is positief doordat de transactiekosten (i.c. zoekkosten) voor ouders zullen afnemen.

Certificering kan ook leiden tot een grotere keuzevrijheid voor ouders. Bij de wettelijke regeling hebben alleen ouders, die hun kind onderbrengen bij een geregistreerd kinderdagverblijf, recht op tegemoetkoming van het Rijk op grond van de Wbk. Indien de financiering/subsidies niet afhankelijk is van certificering, is er sprake van een positief effect doordat de keuzevrijheid wordt vergroot.

## **4.5 Tentatieve conclusies**

Uit de KBA komt een licht netto positief effect voor vrijwillige certificering naar voren. Het verschil tussen beide alternatieven is echter niet groot. In de beschreven case is de speelruimte bij certificering namelijk nogal beperkt. Een gecertificeerd kinderdagverblijf dient hier immers te voldoen aan exact dezelfde kwaliteitseisen als de niet-gecertificeerde kinderdagverblijf. Enkele positieve netto-effecten van certificering van kinderdagverblijven zijn:<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Omdat de GGD met belastinggeld wordt gefinancierd is er minder verstoring als de rol van de GGD kleiner wordt. Zie verder paragraaf 7.1, conclusie 3.

<sup>48</sup> Deze drie effecten waren nog niet geïdentificeerd in tabel 8 in paragraaf 2.2.2. op pagina 22-23 (inventarisatie effecten op basis van de literatuur) en zullen in hoofdstuk 7 aan de orde komen: (1) Certificering wordt als pr-instrument gebruikt door aanbieders / Certificering als middel om de zoekkosten van ouders te verlagen, (2) Certificering leidt tot efficiëntiewinsten doordat meer marktwerking in het toezicht is geïntroduceerd, en (3) Certificering leidt tot verminderde financieringskosten.

---

1. Certificering maakt onderscheid tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde instellingen mogelijk. Dit kan leiden tot een verschuiving van de vraag naar plekken bij gecertificeerde dagverblijven (en daardoor meer omzet) ten koste van niet-gecertificeerde bedrijven. Bovendien biedt certificering een hulpmiddel voor ouders bij keuze van kinderopvang (toename transparantie).
2. De kosten voor de handhaving zijn waarschijnlijk lager bij certificering, door:
  - Marktwerkingseffecten: dagverblijven krijgen keuze tussen toezichthouder i.p.v. aangewezen te zijn op de monopolist GGD;
  - Meer spontane naleving;
  - Meer kruisbestuiving door de klant-opdrachtgever relatie tussen het dagverblijf en de certificerende instelling.
3. Een derde mogelijk effect treedt op als de bank financiering tegen een lager rentepercentage verleent, omdat het kinderdagverblijf in een lagere risicocategorie wordt ingeschat.

Belangrijk bij certificering is verder dat de handhavingskosten voor een belangrijk deel van de overheid naar de sector zelf verschuiven. Gezien de geringe speelruimte die deze door de overheid relatief zwaar geconditioneerde vorm van certificering toelaat, zullen meer voordelen van zelfregulering (particulier initiatief) te verwachten zijn indien een minder zwaar geconditioneerde vorm van certificering worden ingezet. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het initiatief bij het opstellen van de normen veel meer bij de sector zelf ligt. Omdat zij beter dan de overheid weten wat haalbaar en mogelijk is, zijn hier efficiëntie winsten te verwachten bij de totstandkoming en invulling van de normen. Daarnaast is het ook mogelijk om andere zelfreguleringsinstrumenten in te zetten; dit wordt in de volgende paragraaf beschreven.

#### **4.5.1 Andere reguleringsopties**

Meer speelruimte ontstaat bijvoorbeeld wanneer de kwaliteitseisen zonder overheidsbemoeienis door de sector worden opgesteld. Een andere vorm van zelfregulering, met meer speelruimte, is het opstellen van Algemene Voorwaarden. Recentelijk zijn voor het eerst in de branche Algemene Voorwaarden Kinderopvang (AVK) opgesteld. Deze AVK bevatten de basiselementen voor de overeenkomst over kinderopvang die de individuele ondernemers zelf nader moeten invullen. De ondernemers kunnen zich onderscheiden op bijvoorbeeld de wijze van omgang met de kinderen of extra dienstverlening.

Bij het opstellen van de Algemene Voorwaarden Kinderopvang (AVK) zijn twee brancheverenigingen (namelijk de Maatschappelijk Ondernemers (MO) groep en de 'Branchevereni-

---

ging'), de belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (BoinK), de Consumentenbond en de SER betrokken. De SER levert de voorzitter en voert het secretariaat.<sup>49</sup>

Handhaving van de AVK is zaak van het verenigingsrecht. De brancheverenigingen kunnen de AVK voor hun leden verplichten. Leden van een branchevereniging kunnen wanneer de AVK verplicht is geroeyeerd worden. Niet-leden zijn niet verplicht zich te houden aan de AVK. Als niet-leden wel zeggen zich aan de AVK te houden en het niet doen dan is dit misleidende reclame die door de Reclame Code commissie of door de Burgerlijk Rechter kan worden aangepakt.

Handhaving van de AVK is een zaak van het verenigingsrecht. Er zijn twee situaties: de statuten van de vereniging staan wel of niet toe dat deze haar leden verplicht Algemene Voorwaarden toe te passen. Het eerste is het geval bij de Branchevereniging, het tweede bij de MO groep. Voorlopig hebben beide verenigingen voor vrijwillige toepassing van de AVK gekozen. Niet-leden zijn niet gerechtigd de Algemene Voorwaarden te gebruiken. Het auteursrecht berust immers bij de overlegpartijen. Alleen de leden van de brancheorganisaties mogen zich dan ook tooien met de (SER-standaard)clausule in de aanhef van de Algemene Voorwaarden, die zegt dat de voorwaarden tot stand zijn gekomen in overleg met de consumentenorganisaties in het kader van de SER. Als niet-leden dit zouden doen, is dat misleidende reclame die door de Reclame Code Commissie of de burgerlijke rechter kan worden aangepakt.

Met een geschil over de toepassing van de AVK kunnen consumenten/ouders terecht bij een onafhankelijke, tweezijdig samengestelde geschillencommissie. De geschillencommissie is alleen voor de behandeling van klachten.

De overlegpartijen willen de AVK het liefst zo breed mogelijk invoeren en hebben daarom de minister van Justitie gevraagd de AVK tot Standaardregeling Kinderopvang te benoemen, waarmee de regels zouden gelden voor alle ondernemers in de kinderopvang. De Standaardregeling is bijna net zo dwingend voor ondernemer en consument als de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Toch zijn er twee verschillen. Ten eerste kan een ondernemer van de Standaardregeling afwijken. Maar dit mag bijvoorbeeld alleen handgeschreven, dat wil zeggen dat de afwijkingen niet in een voorgedrukte set Algemene Voorwaarden of in een elektronische versie mogen worden verwerkt, maar per keer samen met en met instemming van de consument dienen te worden gewijzigd. Ten tweede zijn het wederom de organisaties van de marktpartijen en niet de overheid bij wie het initiatief tot algemene wijziging van de Standaardregeling ligt.

---

<sup>49</sup> Alle bedrijven in Nederland betalen zogenaamde 'opcenten' waarmee de Sociaal Economische Raad (SER) wordt gefinancierd.

---

---

## 5 Case Kabels, Buizen en Leidingen

### 5.1 Inleiding

Er is de laatste jaren veel geschreven over de ‘chaos’ onder de Nederlandse grond. Was het eens nog overzichtelijk waar wiens kabels, leidingen en buizen lagen, tegenwoordig is dat wel anders. Zo zijn met name na de liberalisering van de telecomsector, verschillende aanbieders hun eigen netwerk gaan aanleggen en beheren. Dit staat in schril contrast met de tijd vóór de liberalisering toen er slechts een beperkt aantal soorten kabels en leidingen was en ieder soort maar één beheerder had.

Met de toegenomen ‘drukte’ is de ruimte onder de grond de laatste jaren erg schaars geworden. Dit heeft er toe geleid dat er o.a. telecombuizen boven op dieperliggende infrastructuur voor gas, water en elektriciteit zijn geplaatst. Dit brengt allerlei problemen met zich mee, bijvoorbeeld bij het onderhoud van de onderliggende infrastructuur.

Maar ook op een heel andere terrein leidt deze ‘chaos’ tot problemen. Zo is de kans op geclaimde schade bij ieder afzonderlijk graafwerk 50 procent, omdat aannemers geen (juiste) informatie hebben (opgevraagd) over de ligging van kabels, leidingen en buizen.<sup>50</sup> De oplossing hiervoor zou het Kabels en Leidingen informatiecentrum (KLIC) moeten zijn, aangezien aannemers hier de benodigde informatie kunnen verkrijgen. Echter, deze vorm van zelfregulering – het KLIC is door kabel- en leidingbeheerders opgezet – blijkt in praktijk niet goed te werken. Zo wordt bijvoorbeeld een groot deel van de graafwerkzaamheden niet gemeld en is daarnaast de informatie over de ligging van kabels, leidingen en buizen niet altijd volledig en correct. Betrokkenen zouden daarom liever zien dat er een informatie-uitwisselingsysteem wordt opgezet waaraan iedereen verplicht wordt mee te werken. Want als er niets verandert, is het volgens sommigen “wachten op de klap”.<sup>51</sup>

Naast het private belang van de betrokken ondernemingen speelt ook het publieke belang een grote rol bij deze case. Met name de veiligheid van personen, materie en milieu. Zo is het voor de maatschappij van belang dat (ernstige) ongelukken met o.m. gasleidingen worden voorkomen.

---

<sup>50</sup> COB, 2003, p.11.

<sup>51</sup> COB, 2003, p.30.

---

## 5.2 Beschrijving van het nul- en projectalternatief

In het kader van dit onderzoek (KBA) is dit een interessante case om te bekijken. Immers, het informatiesysteem van de betrokken ondernemingen zelf blijkt niet optimaal te functioneren, waardoor de roep is ontstaan om een systeem waarin de informatie-uitwisseling beter geregeld is. Er wordt daarbij van het onderstaande nul- en projectalternatief uitgegaan.

Nulalternatief	Projectalternatief
Wettelijke regeling De overheid zet een informatiecentrum op en <i>verplicht</i> betrokken partijen om informatie te leveren en uit te wisselen.	Het zelfreguleringsalternatief Het door de sector zelf opgezette Kabel- en leidingen informatiecentrum (KLIC), waar aannemers zich <i>vrijwillig</i> kunnen melden.

Het nulalternatief houdt in dat aannemers verplicht worden melding te doen van hun geplande werkzaamheden bij een door de overheid opgezet informatiecentrum en dat beheerders van ondergrondse kabels, leidingen en buizen op hun beurt verplicht worden om aan andere aannemers correcte informatie te leveren over de locatie van hun ondergrondse eigendommen. Het informatiecentrum is op deze manier in staat om aannemers en netwerkbeheerders met elkaar in contact te brengen.

Het projectalternatief is het door de betrokken ondernemingen zelf opgezette Kabel- en leidingen informatiecentrum (KLIC). Aannemers kunnen hier hun geplande werkzaamheden melden, waarna KLIC hen in contact brengt met alle deelnemende kabel- en leidingbeheerders die in de omgeving van de graaflocatie eigendommen in de grond hebben. KLIC is bekend met de ligging van kabels en leidingen doordat deelnemende bedrijven daarover (globale) gegevens aanleveren.

### 5.2.1 Kanttekening

Bij het nulalternatief wordt verondersteld dat met het verplichten van aannemers en kabel- en leidingbeheerders tot medewerking aan het informatiesysteem, de problemen van het huidige systeem ondervangen kunnen worden. Verondersteld wordt dat bij verplichte informatie-uitwisseling iedere aannemer (accurate) informatie verkrijgt, het inzicht in de ondergrond toeneemt en er dus minder zaken beschadigd zullen raken.

Er mag echter niet vergeten worden dat in de praktijk niet altijd geldt dat men doet wat verplicht is. Zo ook in deze case. Immers, één van de belangrijkste redenen voor het falen van het zelfreguleringsalternatief is dat veel aannemers hun graafwerkzaamheden niet melden.

---

Waarom zij dit niet doen is op het eerste gezicht bevreemdend, omdat er duidelijke prikkels zijn om dit wel te doen; het reduceert immers de kans op schade. Wellicht speelt mee dat het doen van een melding (te veel) tijd kost. Het leidt tot de gedachte dat aannemers ook niet bereid zullen zijn graafwerkzaamheden te melden wanneer dit wettelijk verplicht is. Immers, de prikkels liggen niet wezenlijk anders in beide alternatieven. Om toch tot een effectieve wettelijke regeling te komen, zullen er dan ook zeer hoge handhavingskosten (controle) moeten worden gemaakt.

Daarnaast is het zo dat het voor kabel- en leidingbeheerders niet altijd mogelijk is om de juiste informatie te leveren over de ligging van kabels en leidingen. Simpelweg omdat zij soms niet over de juiste gegevens beschikken. Zo worden bijvoorbeeld gegevens niet altijd (juist) doorgegeven door de aannemer die de kabels legt, en kunnen kabels en leidingen in de loop der tijd verschuiven door werking van de grond (regen, vorst, droogte etc.). Daarnaast is het in sommige gevallen voor beheerders niet noodzakelijk om de precieze ligging van kabels en leidingen te kennen en doen zij dan ook weinig moeite om daar achter te komen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij telecomkabels. Deze kabels hebben (bijna) geen onderhoud nodig en mocht er een kabel beschadigd raken, dan kunnen andere kabels de functie ervan overnemen. Redenen als deze leiden er toe dat beheerders niet altijd over de juiste informatie beschikken, en dus niet kunnen voldoen aan een wettelijke informatieplicht. Daartegenover staat dat voor het goed functioneren van het informatiecentrum gegevens over de (globale) ligging van kabels en leidingen onontbeerlijk zijn.

Daarnaast kan men vraagtekens zetten bij de bereidheid van kabel- en leidingbeheerders om (vertrouwelijke) informatie aan de overheid door te geven. Wanneer er een informatiesysteem door de overheid wordt opgezet, is het dan ook niet ondenkbaar dat men zal proberen het totstandkomingsproces te vertragen, om de overheid zo min mogelijk inzicht in zaken te geven. De reguleringskosten zullen (mede daardoor) hoog uitvallen.

Kortom, overheidsregulering kan ook op belangrijke punten ook 'falen'. Dit relativeert de uitkomsten van de KBA. In de komende paragrafen zal hier op teruggekomen worden en daarbij zullen er in paragraaf 5.4.1 enkele andere reguleringsvormen besproken worden die wellicht een oplossing kunnen zijn voor de huidige problematiek.

### **5.3 De kosten- en batenposten**

In onderstaand schema zijn de effecten in kaart gebracht van zelfregulering ten opzichte van wetgeving. Waar mogelijk is onderscheid gemaakt tussen geprijsde en niet-geprijsde effecten. In het schema zijn de positieve effecten van zelfregulering ten opzichte van wetgeving met

---



het een + teken aangeven, de negatieve effecten met een – teken en de effecten die nul zijn met een 0. Door het ontbreken van specifieke informatie konden bij geen van de geprijsde effecten de waarde ervan worden ingevuld. De posten worden in de hierop volgende paragraaf nader toegelicht.

Tabel 12: Overzicht van effecten van zelfregulering t.o.v. wetgeving

Baten (+) en kosten (-)	Bedrijfsleven			Consument	Overheid	Totaal
	Kabel- en leiding-beheerders	Aannemers	Afneemers			
<b>Directe effecten</b>						
- Directe schade (voor verhaal)	-	-	-	-		-
- Verhaal van schade	+	-	+	+		0
- Directe schade na verhaal	-	-	-	-		-
<b>Indirecte effecten</b>						
- Indirecte schade in het geval van schade			-	-		-
<b>Externe effecten</b>						
<i>Geprijsde effecten P.M.</i>						
<i>Niet-geprijsde effecten</i>						
- (Gevoel van) veiligheid omgeving				-		-
- Milieuverontreiniging				-		-
<b>Reguleringskosten</b>	-	(+)			+	+
<b>Totaal</b>	-	-	-	-	+	-

Bron: SEO.

### 5.3.1 Directe schade (voor verhaal)

Het opzetten van een informatiecentrum waar aannemers informatie kunnen verkrijgen over de ligging van ondergrondse kabels, leidingen en buizen, heeft als doel het voorkomen en minimaliseren van schade bij graafwerkzaamheden.<sup>52</sup> Dit doel geldt ongeacht of het centrum door de overheid wordt opgezet of door de betrokken partijen zelf. In de huidige zelfregulerings situatie is de kans op geclaimde schade 50 procent, wat tot de conclusie leidt dat het informatiecentrum niet goed werkt.<sup>53</sup> Oorzaak hiervan is het feit dat niet iedere aannemer informatie inwint over de ligging van eventuele kabels, buizen en leidingen in het perceel

<sup>52</sup> De kans op schade zal nooit geheel uitgesloten kunnen worden, daar kabels, leidingen en buizen in de loop der tijd (ongemerkt) kunnen verschuiven door 'werking' van de grond (regen, vorst, droogte etc.).

<sup>53</sup> COB, 2003, p. 11.

waarin hij wil graven en dat daarnaast de informatie die wel wordt ingewonnen niet altijd accuraat is. Wanneer eenzelfde systeem wordt opgezet door de overheid en zowel aannemers als kabel- en leidingbeheerders *verplicht* worden om informatie uit te wisselen, veronderstellen we dat de kans op schade (significant) zal afnemen. Immers, bij verplichte informatie-uitwisseling verkrijgt iedere aannemer (accurate) informatie, neemt het inzicht in de ondergrond toe en dus zullen er minder zaken beschadigd raken. Door de afgenomen kans op schade, zullen de kosten die hier direct uit voort vloeien ook afnemen. In vergelijking met wetgeving leidt zelfregulering dan ook tot meer schade, voor zowel kabels- en leidingbeheerders als aannemers en afnemers.

Hieronder worden per actor de verschillende kosten besproken die graafincidenten tot gevolg kunnen hebben.

### **Kabel- en leidingbeheerders**

Kabel- en leidingbeheerders kunnen op verschillende manieren kosten ondervinden wanneer hun leidingen en kabels beschadigd raken bij graafwerkzaamheden. Zo dienen er kosten te worden gemaakt om beschadigde kabels en leidingen te repareren, kunnen beschadigingen leiden tot het weglekken van het product (gas, water, etc.) en kunnen als gevolg daarvan ook naastliggende materialen beschadigd raken. Al met al wordt de grootte van deze directe schade nu jaarlijks op €90 miljoen geschat.<sup>54</sup> In de wetgevingsvariant zal de schade die voortkomt uit graafincidenten aanzienlijk minder zijn, omdat door het inzicht in de ondergrond de kans op graafincidenten gering is. In de KBA 'scoort' de zelfreguleringsvariant dan ook slechter, waardoor er een - is opgenomen.

### **Aannemers**

Ook aannemers kunnen op verschillende manieren geconfronteerd worden met kosten die voortvloeien uit graafincidenten. Zo kan het voorkomen dat behalve een kabel of leiding ook het materieel van de aannemer beschadigd raakt. Of in ernstigere gevallen zelfs het personeel. Daarnaast kunnen graafincidenten er toe leiden dat de werkzaamheden van de aannemer meer tijd in beslag nemen dan gepland. Immers, voordat reparaties zijn uitgevoerd en men de werkzaamheden kan vervolgen, kan veel tijd verlopen zijn. Wanneer men dan het werk niet op tijd meer kan voltooien, dienen er in veel gevallen boetes betaald te worden.<sup>55</sup> Ook kan het zo zijn dat men niet aan reeds aangenomen nieuwe projecten kan beginnen en men anderen moet inhuren om het nieuwe werk uit te voeren. Het beschadigen van kabels of leidingen bij graafwerkzaamheden kan dus op verschillende manieren kosten met zich

---

<sup>54</sup> NRC Handelsblad, 2003c.

<sup>55</sup> Opdrachtgevers laten vaak een boeteclausule opnemen in de overeenkomst met een aannemer, om er 'zeker' van te zijn dat het werk op tijd wordt opgeleverd.

---

meebrengen voor de aannemer. Omdat de kans op graafincidenten zoals eerder gezegd naar verwachting significant kleiner zal zijn in de wetgevingsvariant, brengt de zelfreguleringsvariant in vergelijking meer kosten voor aannemers met zich mee en is een – opgenomen in de KBA.

### ***Afnemers, consumenten (en de maatschappij)***

Door het risico van 50 procent op schade bij graafwerkzaamheden bestaat er iedere dag een grote kans op schade aan ondergrondse infrastructuren. Als gevolg daarvan kan er ook bij zakelijke afnemers en consumenten die afhankelijk zijn van deze infrastructuur schade ontstaan. Men kan zich voorstellen dat wanneer de stroom uitvalt doordat stroomkabels zijn beschadigd,<sup>56</sup> er schade kan ontstaan door stilvallende productie, bedervende voorraden, het mislopen van orders, het welvaartsverlies van consumenten etc.

### **5.3.2 Verhaal van schade**

Hierboven is voor de betrokken actoren beschreven tot welke kostenposten een beschadigde kabel of leiding kan leiden. Een groot deel van deze schade zal men trachten te verhalen op de veroorzaker van de schade, de aannemer. Het bedrag dat verhaald kan worden, zal bij de zelfreguleringsvariant groter zijn bij de wetgevingsvariant, omdat de ontstane schade daar ook groter zal zijn. Vandaar dat deze post bij alle actoren die hun geleden schade verhalen een + is opgenomen in de KBA en bij de aannemers een –. Voor Nederland als geheel is het effect van het verhalen van schade nul. Het gaat hier immers om een verdelingseffect.

Een interessant geval treedt op als er wel een KLIC-melding is gedaan en er toch schade is. In dat geval zullen de kabel- en leidingbeheerders trachten de schade te verhalen op de graver. Van belang is dan of de graver de informatie wel goed heeft gebruikt en zorgvuldig heeft gewerkt en of de kabel- en buizenbeheerders wel de correcte informatie hebben doorgegeven. Het lijkt redelijk dat de aannemer niet verantwoordelijk kan worden gehouden wanneer blijkt dat de informatie die geleverd wordt niet juist is en er toch kabels of leidingen geraakt worden. In praktijk gebeurt dit ook al: bij een rechtszaak pleit het hebben gedaan van een KLIC-melding voor de aannemer. Ook geldt dat wanneer een kabelbedrijf beweert dat de aannemer toch verantwoordelijk is voor het beschadigen van een kabel, *zij* zullen moeten bewijzen dat hun informatie actueel was en dat de aannemer niet zorgvuldig is geweest. (de aannemer is dan dus onschuldig is tot het tegendeel bewezen is).

---

<sup>56</sup> Vijfentwintig procent van de stroomstoringen wordt veroorzaakt door graafwerkzaamheden (NRC Handelsblad, 2003c).

---

Hierbij speelt ook het al eerder genoemde argument over de bereidheid van dat kabel- en leidingbeheerders tot het verlenen van medewerking aan een informatiecentrum dat is opgezet door de overheid, een rol. Zo kan men beredeneren dat beheerders eerder (spontaan) bereid zullen zijn tot het doorgeven van veranderingen in de ligging van kabels en leidingen wanneer het gaat om een door henzelf opgezet informatiecentrum dan bij een die is opgezet door de overheid.

Ondanks het feit dat men kan proberen de schade die voortvloeit uit graafincidenten te verhalen op de veroorzaker ervan, zullen de kosten nooit geheel gedragen worden door de aannemer, omdat:

1. niet iedereen die schade lijdt, een schadeclaim indient;
2. niet alle schade te verhalen is (hoe compenseer je bijvoorbeeld het welvaartsverlies dat optreedt wanneer een consument zijn vrije tijd niet op de door hem gewenste manier kan besteden omdat de stroom is uitgevallen);
3. aannemers niet altijd in staat zullen zijn de schade te vergoeden.

Dit laatste zal met name voorkomen in gevallen waar gevolgschades zoals uitval door data-verlies of productverlies bij bedrijven en consumenten in de claim verwerkt is. Het geclaimde bedrag kan dan zo hoog oplopen dat een aannemer niet in staat is die te vergoeden. In veel gevallen zijn deze risico's niet meer te verzekeren.<sup>57</sup> Zo benadrukken verscheidene verzekeringsmaatschappijen in hun polisvoorwaarden de eigen verantwoordelijkheid van de aannemer. Dit houdt in dat wanneer de aannemer niet kan aantonen dat hij de schade niet had kunnen voorkomen, hij zelf opdraait voor de ontstane schade. Wellicht is dit er de oorzaak van dat aannemers vaak geen KLIC-melding doen en schades soms provisorisch zelf repareren of letterlijk met zand bedekken.<sup>58</sup> Zonder KLIC-melding is het immers moeilijker te achterhalen wie de grond heeft geroerd.

Als laatste geldt dat het verhalen van schade ook kosten met zich meebrengt. Zo zijn er bijvoorbeeld private kosten voor rechtsbijstand, maar ook publieke kosten voor de belasting van de rechtsprekende macht.

Hieronder wordt verder ingegaan op het verschil tussen de ontstane schade en de te verhalen schade.

---

<sup>57</sup> Hier geldt dat verzekeringsmaatschappijen wellicht weer bereid zullen zijn graafincidenten te verzekeren, wanneer deze minder voorkomen (waar de verplichte uitwisseling van de juiste informatie verondersteld wordt te leiden).

<sup>58</sup> KLIC: [www.klic.nl](http://www.klic.nl).

---

### **5.3.3 Directe schade na verhaal**

Zoals hierboven beschreven, is het bedrag dat verhaald kan worden op de veroorzakers van graafincidenten niet gelijk aan de schade die door de graafincidenten ontstaat. Dit is in zowel de wetgevings- als de zelfreguleringsvariant het geval. Omdat de schade die kan ontstaan in de zelfreguleringsvariant groter is dan in de wetgevingsvariant, zal ook het verschil tussen de directe en de verhaalde schade groter zijn. In de KBA zijn daarom – tekens opgenomen bij deze post.

### **5.3.4 Indirecte effecten**

De kosten die gepaard gaan met de (indirecte) gevolgen van graafincidenten worden vele malen hoger geschat dan de eerder genoemde €90 miljoen die er nu jaarlijks aan directe schade voortvloeit uit graafwerkzaamheden. De precieze hoogte van deze kosten is echter niet bekend. Wel kunnen we beredeneren, ervan uitgaande dat men zich houdt aan wettelijke verplichtingen, dat de kosten die ontstaan door leveringsonderbrekingen, lager zullen uitvallen wanneer er sprake is van een wettelijke plicht tot informatie-uitwisseling. De huidige zelfregulerings situatie brengt in vergelijking dus meer kosten voor de afnemers met zich mee en is daarom opgenomen als – in de KBA.

### **5.3.5 Externe effecten**

#### ***Veiligheid***

Na de rampen die zich voltrokken hebben in Enschede en Volendam is er bepaald dat de bevolking voortaan op de hoogte zou moeten zijn van gevaarlijke situaties in hun omgeving. Het mag voor zich spreken dat de wirwar aan kabels, leidingen en buizen onder de grond ook een onveilige situatie creëert voor de omgeving *boven* de grond. Men kan zich echter afvragen of men de hoogte is van de risico's die men loopt door de ondergrondse situatie. Wanneer er sprake is van een wettelijke verplichting tot informatie-uitwisseling en een door de overheid opgezet systeem zal de kans op ongelukken afnemen en dus ook het risico dat de omgeving loopt. Met andere woorden, met de nulvariant zal het beter gesteld zijn met de veiligheid van de omgeving en daarom is deze post als een kostenpost opgenomen.

#### ***Milieueffecten***

Doordat de kans op schade bij graafwerkzaamheden groot is bij deze vorm van zelfregulering, is ook de kans op milieuschade groot. Zo kan het beschadigen van een transportbuis voor gevaarlijke stoffen grote gevolgen hebben voor het milieu. Ook hier geldt dat wanneer de ondergrondse situatie door de overheid wordt gereguleerd en iedereen zich aan zijn

---

informatieplicht houdt, dat de kans op deze schade afneemt. Zelfregulering leidt op dit vlak dus tot meer kosten, daarom is deze post als een – in de KBA opgenomen.

### 5.3.6 Reguleringskosten

De kosten voor de huidige zelfregulering komen voor rekening van ongeveer 1.000 kabel- en leidingbeheerders.<sup>59</sup> De reguleringskosten in deze variant liggen veel lager dan in de wetgevingsvariant waar de overheid de kosten voor haar rekening neemt. Dit omdat het ten eerste minder tijd en menskracht kost om regels op te stellen en daarnaast spelen er in de huidige situatie bijna geen nalevingkosten. Per saldo treedt daardoor een positief welvaarts-effect op.<sup>60</sup> Onder reguleringskosten worden de totstandkomings-, nalevings- en aanpassingskosten verstaan. We lopen deze posten hieronder langs.

*Totstandkomingkosten.* Het traject om een wet op te stellen neemt vaak veel tijd in beslag. Zeker in gevallen zoals deze, waar meerdere departementen bij betrokken zijn.<sup>61</sup> De kosten voor het opstellen van regels door de sector zelf, zijn naar verwachting minder groot. Daarnaast geldt in de wetgevingsvariant dat de overheid afhankelijk is van (vertrouwelijke) informatie van kabel- en leidingbeheerders om een goed functionerend informatiecentrum op te kunnen zetten. Zoals eerder genoemd is het denkbaar dat bedrijven niet ‘zo maar’ bereid zijn deze informatie aan de overheid door te geven en het totstandkomingproces zullen vertragen. Dit alles leidt ertoe dat de totstandkomingkosten bij zelfregulering lager uitvallen dan bij overheidsregulering.

*Nalevingkosten.* In tegenstelling tot de zelfreguleringsvariant, leidt de wetgevingsvariant tot (zeer) hoge nalevingkosten. De controle op naleving van de bij de wetgevingsvariant bestaande plicht tot het leveren en uitwisselen van juiste informatie is immers (zeer) kostbaar. Er zal door middel van inspecties gecontroleerd kunnen worden of aannemers werkelijk melding doen van al hun graafwerkzaamheden. Het mag duidelijk zijn dat het inzetten van inspecteurs die overal in Nederland dienen te controleren of graafprojecten wel zijn aangemeld, hoge kosten met zich meebrengt. Er zijn verschillende mogelijkheden:

1. De nalevingskosten als er wel een KLIC-melding wordt gedaan. De wetgeving leidt tot administratieve lasten, omdat de graver het KLIC-formulier (een bewijs van melding)

---

<sup>59</sup> Het doen van een KLIC-melding is gratis voor aannemers.

<sup>60</sup> Kosten voor de overheid leiden bovendien tot extra welvaartsverliezen. De kosten worden betaald uit belastingen. Belastingheffing leidt tot ‘vervormingen’ in de economie die de welvaart verlagen, zoals hoge arbeidskosten. Zie verder paragraaf 7.1, conclusie 3.

<sup>61</sup> Zo zijn het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat actief op het gebied van kabels, buizen en leidingen (COB, 2003, p. 14).

---

moet kunnen overhandigen om te tonen dat hij aan zijn plicht heeft voldaan wanneer hij gecontroleerd wordt. Deze lasten zijn er niet bij zelfregulering.

2. De nalevingskosten als er geen KLIC-melding is gedaan. De vraag is hoe een inspecteur, die de wettelijke plicht controleert, deze niet-melders kan achterhalen. Dat zal met hoge kosten gepaard gaan. Deze controle op de meldingsplicht staat in principe los van het feit of er wel of geen schade is.<sup>62</sup>

De *beheerskosten* die een opgericht informatiecentrum met zich meebrengt vallen onder de nalevingkosten, maar omdat het één van de weinige posten is waar bekend van is hoeveel kosten het precies met zich meebrengt, worden zij apart genoemd. De beheerskosten van het huidige informatiecentrum (KLIC) bedragen €2 miljoen per jaar.<sup>63</sup> Of deze kosten hoger of lager uit zullen vallen wanneer het centrum door de overheid is opgezet, is moeilijk in te schatten. Waarschijnlijk zullen de kosten ongeveer gelijk zijn.

*Aanpassingskosten.* Voor aanpassingskosten geldt hetzelfde als bij de totstandkomingskosten. Wanneer er geconstateerd wordt dat bepaalde aspecten van de huidige zelfregulering niet meer voldoen, zal het (veel) minder tijd en inspanning kosten om die aan te passen dan wanneer het een wettelijke regeling betreft.

## 5.4 Tentatieve conclusies

Uit de KBA komt duidelijk naar voren dat het nulalternatief van wetgeving meerdere voordelen heeft ten opzichte van huidige vorm van zelfregulering. Nagenoeg al deze voordelen komen voort uit het feit dat we veronderstellen dat wetgeving effectiever is dan de huidige zelfregulering en dus tot minder schades en onderbrekingen leidt. Daar staan echter de enorme handhavingkosten die met deze effectiviteit gepaard gaan tegenover. Ook op de andere vormen reguleringkosten, de totstandkomingskosten en de eventuele aanpassingskosten, 'scoort' het zelfreguleringsalternatief beter dan het wetgevingsalternatief.

Het lijkt dus alsof wetgeving in bijna alle opzichten beter is dan de huidige zelfregulering. Echter, zoals eerder beschreven werd in paragraaf 5.2.1, is het om verschillende redenen niet zeker dat wetgeving in deze case wel effectief zou zijn. Kortom, beide alternatieven zijn niet zo effectief als men zou willen: het gaat hier om de afruil effectiviteit en handhavingskosten. Daarom kijken we hier (in paragraaf 5.4.1) ook kort naar een andere vormen van zelfregulering. Ten slotte kijken we voor de volledigheid ook naar extra overheidsmaatregelen die wel-

---

<sup>62</sup> Praktisch gezien is het met name in het geval van schade relevant om de graver te achterhalen.

<sup>63</sup> COB, 2003, p. 28.

licht een oplossing kunnen zijn voor het ruimtegebrek dat is ontstaan door de drukte onder de grond.

### **5.4.1 Andere reguleringsopties**

#### ***Samenwerking overheid en sector***

Het falen van de huidige zelfregulering en het mogelijke falen van overheidsregulering, zouden wellicht ondervangen kunnen worden door 'samenwerking' van de overheid en de sector. Geconditioneerde zelfregulering dus, in de vorm van een wettelijke plicht tot informatie-uitwisseling met een door de sector zelf opgezet informatiecentrum (bijvoorbeeld het KLIC). De overheid schept hiermee de randvoorwaarden en laat de uitvoering ervan over aan de marktpartijen. Hiermee gaat men de nadelen van de vrijwilligheid van het huidige systeem tegen en de kans op 'tegenwerking' door de sector zal minder zijn dan bij een geheel door de overheid opgezet en uitgevoerd systeem.

Overigens zal wettelijk vastgesteld moeten worden dat het informatiecentrum in deze vorm, een juridische status heeft. Anders zal de overheid er geen gebruik van mogen maken bij de uitvoering van haar wettelijke taken, zoals het uitvoeren van controles. De overheid mag immers alleen gebruik maken van authentieke gegevens en gegevens van een particuliere organisatie zijn dat niet, tenzij anders bepaald.

Samenwerking van de overheid en sector zal vooral van invloed zijn op de reguleringskosten. Zo kan men bijvoorbeeld door gebruik te maken van de kennis die de sector in de loop der jaren heeft verzameld bij het opzetten en uitgroeien van het KLIC (totstandkomingskosten besparen). Ook zullen de nalevings- en aanpassingskosten waarschijnlijk lager uitvallen dan wanneer de overheid alles uitvoert. De sector zal immers eerder geneigd zijn zich aan de regels te houden wanneer die mede door henzelf bepaald zijn.

Deze vorm van samenwerking lost echter niet de problemen op die kunnen rijzen bij de controle op naleving van de meldingsplicht door aannemers. Wellicht kunnen deze problemen ondervangen worden met de hieronder beschreven vorm van zelfregulering.

#### ***Zelfregulering***

Om gravers te bewegen om altijd een KLIC-melding te doen, is het een optie om deze plicht in de algemene leveringsvoorwaarden van de gravers op te nemen. De opdrachtgevers van de gravers zouden dan kunnen afspreken (in een gedragscode o.i.d.) dat zij alleen met die gravers in zee gaan die het doen van een KLIC-melding in hun voorwaarden hebben staan. Er zou kunnen worden vastgelegd dat het achterwege laten van een KLIC-melding automatisch betekent dat de graver aansprakelijk kan worden gesteld.

---



---

### ***Extra overheidsmaatregelen***

Om het ruimtegebrek onder de grond tegen te gaan, is het wellicht een optie om de wetgevingsvariant verder uit te bouwen met bijvoorbeeld de plicht tot verwijdering van niet meer in gebruik zijnde kabels, buizen en leidingen. Hierdoor zal namelijk de ruimte onder de grond toenemen, waardoor er verscheidene baten bepaald kunnen worden. Zoals bijvoorbeeld:

- Afnemende kosten van graafwerkzaamheden: De eerste meter van de ondergrond ligt in Nederland al grotendeels vol, hierdoor moet men steeds dieper graven. In ons 'natte' land is dat een kostbare aangelegenheid.<sup>64</sup>
- Dalende kosten onderhoud van ondergrondse infrastructuur: Het onderhoud van ondergrondse infrastructuur wordt met de steeds voller wordende ondergrond steeds ingewikkelder en dus ook kostbaarder.

Merk op dat deze activiteiten buiten het bestek van deze case vallen omdat ze verder gaan dan het optimaliseren van de informatie-uitwisseling. Bovendien dient men te bedenken dat tegenover deze baten zeer hoge kosten staan (zo is het naar verwachting erg duur om de niet meer in gebruik zijnde kabels, leidingen en buizen te verwijderen).

### ***Eén centrale registratie***

Als laatste wordt hier ook de registratieoptie genoemd, die naar voren komt uit het onderzoek van het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) naar de mogelijkheden voor registratie van buisleidingen. Uit dat onderzoek is gebleken dat er voldoende draagvlak is onder belanghebbenden om te komen tot *één centrale registratie*. Onder centrale registratie wordt verstaan dat er een 'loket' op internet wordt geopend, waar iedereen die informatie wil over de ligging van kabels en leidingen, zich kan melden. Via dit loket kunnen er vervolgens decentrale registraties (bij de bron) worden aangesproken. Afhankelijk van het soort gebruiker, krijgt men dan de gevraagde informatie met een bepaalde nauwkeurigheid te zien.

Het voordeel van een dergelijk systeem is dat men werkelijk inzicht krijgt in de ondergrondse situatie, van consumenten (op globaal niveau) tot hulpverleningsdiensten (op gedetailleerd niveau). Ongelukken en gevaarlijke situaties kunnen hiermee gemakkelijk voorkomen worden. Daarnaast hoeven kabel- en leidingeigenaren geen (vertrouwelijke) informatie door te spelen aan de overheid of aan een door henzelf opgezet informatiecentrum. Zij kunnen dus zelf blijven bepalen wie welke informatie krijgt.

---

<sup>64</sup> COB, 2003, p. 30.

---

Het nadeel van een dergelijk systeem is dat het hoge kosten met zich meebrengt om het op te zetten. Uitgaande van een overwegend goede, digitale registratie bij de kabel- en leiding beheerders, schat het COB de initiële kosten op €20 miljoen over 3 jaar. De beheerskosten worden daarna op jaarlijks €2 à €3 miljoen geschat.<sup>65</sup> Een ander nadeel is dat ook bij deze vorm van regulering de vraag blijft bestaan of gravers bereid zijn informatie in te winnen en of de informatie die kabel- en leidingbeheerders leveren wel betrouwbaar is.

---

<sup>65</sup> COB, 2003, p. 40.

---



---

## 6 Case Registratie Storingscijfers

### 6.1 Inleiding

Voordat elektriciteit de eindgebruiker bereikt, zijn verschillende stadia van de bedrijfskolom doorlopen. Het gaat hierbij om de productie (opwekking van elektriciteit), het transport, de distributie (aflevering van elektriciteit) en de levering (contact met de klant en de inkoop bij de groothandel).<sup>66</sup> In deze case staat de kwaliteit van het elektriciteitsnet centraal, en dan met name de registratie van de storingen op dit net. Het gaat hierbij dus om de distributie en niet om de productie, het transport of de levering.

Het transport van elektriciteit verloopt vanaf de producent (de elektriciteitscentrale) via het landelijke transport- of hoogspanningsnet, veelal met grensoverschrijdende hoogspanningsverbindingen. De hoge spanning is noodzakelijk om het energieverlies tijdens het transport te beperken. Via transformatoren wordt de elektriciteit vanuit het hoogspanningsnet in de vorm van midden- of laagspanning dicht bij de uiteindelijke afnemer gebracht. Het elektriciteitsnet, zoals dat in dit onderzoek centraal staat, omvat de distributie vanaf het hoogspanningsnet, via het midden en laagspanningsnet, naar de gebruiker. Het midden- en laagspanning wordt ook wel aangeduid als het distributienet en is in handen van de netbeheerders.

De kwaliteit van het elektriciteitsnet wordt mede bepaald door de hoogte van de investeringen in het net. De investeringsbeslissingen worden genomen door de netbeheerders. In tabel 13 staat een overzicht van de regionale netbeheerders en hun werkgebied en aantal aansluitingen (medio 2002). Op dit moment ziet het overzicht met regionale netbeheerders er al weer anders uit en omvat 20 verschillende netbeheerders, waarvan drie echt grote aanbieders (Nuon, Essent en Eneco) en vele kleinere netbeheerders.

De prijs van elektriciteit bestaat uit een bedrag voor productie, transport, distributie en levering. Alleen bij de productie en levering is marktwerking geïntroduceerd, waardoor alleen hier de voordelen van meer concurrentie zijn te verwachten. Transport via hoogspanningsleidingen en distributie via het lokale netwerk zijn gereguleerde monopolies. Eventuele prijsverlagingen voor deze onderdelen komen voort uit verbetering of aanscherping van regelgeving dan wel uit technologische vooruitgang, maar zijn geen gevolg van marktwerking.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Sinds de liberalisering van de elektriciteitsmarkt is begonnen, is een aantal nieuwe bedrijven tot deze markt toegetroten. Dit betreft vooral bedrijven die actief zijn bij de levering.

<sup>67</sup> SEO/Berenschot, 2003.

---

Tabel 13: Regionale netbeheerders elektriciteit

Netbeheerder	Regio	Aantal aansluitingen
RENDO Netbeheer B.V.	Regionaal verspreide stukken in Drenthe	29.000
Netbeheerder Centraal Overijssel B.V. (CONET)	Regionaal verspreide stukken in Overijssel	51.000
N.V. Continuon Netbeheer EWR Netwest B.V. Noord West Net N.V.	Verschillende regio's in Friesland, Flevoland, Gelderland en Noord-Holland	2.688.000
Elektriciteitsnetbeheer Utrecht B.V. (ENBU)	Provincie Utrecht	500.000
ENECO Netbeheer B.V. ENECO EdelNet Delfland B.V. ENECO Netbeheer Midden-Holland B.V. ENECO Netbeheer Weert N.V. ENECO Netbeheer Amstelland B.V. ENECO Netbeheer Midden-Kennemerland B.V. ENECO Netbeheer Zuid-Kennemerland B.V. ENECO Noord Oost Friesland B.V. ENECO Zeist en Omsterken B.V.	Verschillende regio's in Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht (rond Zeist) en Limburg (rond Weert)	1.512.000
Westland Energie Infrastructuur B.V.	Zuid-Holland	49.000
ONS Netbeheer B.V.	Zuid-Holland	38.000
DELTA Netwerkbedrijf B.V.	Zeeland	191.000
ENET Eindhoven B.V.	Noord-Brabant (rond Eindhoven)	101.000
Essent Netwerk Brabant B.V. Essent Netwerk Limburg B.V. Essent Netwerk Noord N.V. Essent Netwerk Friesland B.V.	Verschillende regio's in Groningen, Friesland, Drenthe, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg	2.363.000
InfraMosane N.V.	Limburg	46.000

Bron: EnergieNed (2002).

DTe is voornemens om de huidige regelgeving ten aanzien de regionale elektriciteitsnetbedrijven aan te passen.<sup>68</sup> De kwaliteit van het elektriciteitsnet heeft geen prijs, omdat er geen markt is waarop het goed 'kwaliteit' verhandeld wordt. De kwaliteit van het elektriciteitsnet heeft echter wel een waarde: een hoge kwaliteit leidt tot minder onderbrekingen en minder schade en ongemak voor de eindgebruikers. De kern van het probleem is dat afnemers niet kunnen wisselen van netbeheerder; welk leveringsbedrijf de afnemer ook kiest, hij is altijd gebonden aan het regionale netbedrijf.

### 6.1.1 Aanleiding tot de case

Er is recent opschudding ontstaan over de betrouwbaarheid van storingscijfers. Het is van groot belang dat de input om deze kengetallen te kunnen berekenen objectief en correct is verzameld. Op dit moment worden de storingscijfers door de netbeheerders zelf 'gemaakt' als ze bij een storing een Nestorformulier invullen. Onderzoeksinstituut KEMA verzamelt

<sup>68</sup> DTe Dienst uitvoering en toezicht energie, 2002.

vervolgens deze gegevens en analyseert ze. Maar wie controleert of de netbeheerders wel altijd het formulier invullen bij een storing en of ze dit op de juiste manier doen?

Om de betrouwbaarheid van de cijfers te waarborgen – en dat lijkt bittere noodzaak als DTe deze cijfers als input in het ophanden zijnde reguleringsmodel gaat hanteren – is een meer objectieve gegevensverzameling noodzakelijk. Eén van de mogelijkheden is een steekproefsgewijze accountantsachtige controle onder verantwoordelijkheid van DTe of het Ministerie van Economische Zaken. De kwaliteit van de storingscijfers kan door middel van andere vormen van wetgeving of zelfregulering worden bewaakt.

Bovendien is het van belang dat de verzamelde storingscijfers op een objectieve wijze worden geanalyseerd en dus niet kunnen worden gemanipuleerd door belanghebbenden.

Er heeft sinds de opschudding een onderzoek door DTe plaatsgevonden naar de betrouwbaarheid van de cijfers in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van Economisch Zaken Wijn. Van belang is dat de betrouwbaarheid op orde is voordat de regulering (die gedeeltelijk stoelt op die cijfers) ingaat.

## 6.2 Beschrijving van het nul- en projectalternatief

De registratie van storingscijfers kan door de overheid gereguleerd en gecontroleerd worden (wettelijke regeling registratie storingscijfers). Deze registratie kan ook aan de sector worden overgelaten (zelfregulering). Na het eerder genoemde onderzoek in opdracht van voormalig staatssecretaris Wijn is gekozen voor certificering.<sup>69</sup> Als de sector zelf verantwoordelijk is voor de betrouwbaarheid van de cijfers dan kan dit door DTe gestimuleerd en (op afstand) gecontroleerd worden door verplichte certificering of door vrijwillige certificering. De DTe heeft het Ministerie van Economische Zaken geadviseerd om te kiezen voor verplichte certificering. Het Ministerie van Economische Zaken heeft in de Interventie en Implementatiewet die in december 2003 naar de Tweede Kamer is gestuurd, voor vrijwillige certificering gekozen.<sup>70</sup> Onderstaand schema geeft deze drie mogelijkheden weer.<sup>71</sup> Onder het schema worden de alternatieven verder uitgewerkt.

---

<sup>69</sup> Andere zelfreguleringsinstrumenten (zoals convenanten of gedragscodes) zijn hierbij door DTe niet serieus overwogen.

<sup>70</sup> Zie [www.minez.nl](http://www.minez.nl) persberichten – kamerbrieven.

<sup>71</sup> Merk op dat we de huidige vrijwillige registratie niet meer als mogelijkheid zien in het kwaliteitsreguleringsmodel zoals DTe dat nu voorstaat.

---

Nulalternatief	Projectalternatief 1	Projectalternatief 2
Wettelijke regeling registratie storingscijfers	Zelfreguleringsalternatief 1: Verplichte certificering	Zelfreguleringsalternatief 2: Vrijwillige certificering

In alle drie de alternatieven moeten normen worden opgesteld. Omdat deze normen bij alle alternatieven hetzelfde zijn, wordt het opstellen hiervan niet per alternatief besproken. Bij de directe effecten (paragraaf 6.3.1) gaan we uitgebreider in op de kosten van het opstellen van normen en de effecten daarvan op optimale keuze voor een van de alternatieven.

- Nulalternatief: wettelijke regeling over registratie storingscijfers. Hierbij wordt binnen DTe een ‘registratiekamer’ in gesteld naar analogie van bijvoorbeeld het Staatstoezicht op de Mijnen. DTe stelt dan zelf de formulieren op. DTe controleert en beboet zelf.<sup>72</sup>
- Projectalternatief 1: verplichte certificering. Ieder distributiebedrijf van elektriciteit moet een certificaat hebben. De eisen waar de sector aan moet voldoen, liggen vast in een normenstelsel waaraan een registratie moet voldoen, en een derde partij controleert (steekproefsgewijs). De overheid (lees DTe) houdt hier marginaal toezicht op. De registratie van de storingscijfers van elk netbedrijf dient gecertificeerd te worden door een certificerende instelling die een ZBO-status heeft.
- Projectalternatief 2: vrijwillige certificering. Bedrijven kiezen zelf of ze gecertificeerd willen worden, maar als ze daar niet voor kiezen worden ze door DTe gecontroleerd. De eisen waaraan voldaan moeten worden liggen vast in een normenstelsel. Gecertificeerde bedrijven worden (steekproefsgewijs) gecontroleerd door een derde partij (de certificerende instelling, die in dit geval geen ZBO-status hoeft te hebben); de overheid (DTe) houdt hier marginaal toezicht op. De opgave van de storingscijfers door niet-gecertificeerde bedrijven wordt, zoals gezegd, door DTe/overheid gecontroleerd. Bij vrijwillige certificering gaan we ervan uit dat er één normenstelsel is, waar bedrijven aan moeten voldoen om niet door DTe gecontroleerd te worden. De situatie dat bedrijven een verschillend normenstelsel kiezen en dus allemaal een ander certificaat hebben, is technisch wel mogelijk. Echter, we denken niet dat dit een voor de overheid acceptabele situatie is, omdat er dan waarschijnlijk veel verschillen in de kwaliteit van de storings-

<sup>72</sup> DTe combineert deze taken (de regels opstellen, controleren en bestraffen) vaker, bijvoorbeeld bij het vaststellen en handhaven van de nettarieven bij elektriciteit.

cijfers kunnen gaan optreden.<sup>73</sup> Dit alternatief is door het Ministerie van Economische Zaken in de Interventie en Implementatiewet opgenomen.<sup>74</sup>

### **6.3 De kosten- en batenposten**

Tabel 14 vat de belangrijkste effecten samen die optreden bij verplichte certificering terwijl tabel 15 de belangrijkste effecten samenvat die bij vrijwillige certificering optreden. Beide tabellen staan op de volgende pagina's.

---

<sup>73</sup> Daarnaast is het de vraag of een systeem waarbij bedrijven kunnen kiezen tussen verschillende normen, voor de netbedrijven zelf aantrekkelijk is. In dat geval moeten namelijk meerdere keren kosten worden gemaakt om een normenstelsel op te stellen.

<sup>74</sup> De overheid heeft een voorkeur voor het gebruik van niet-verplichte certificering ten opzichte van verplichte certificering. Zie 'Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid' en zie tevens de hierin opgenomen verwijzing naar het MDW rapport Normalisatie en Certificering, 1996, p. 55.

---



Tabel 14: Overzicht van effecten van **verplichte** certificering (zelfregulering) t.o.v. wetgeving

Baten (+) en kosten (-)	Bedrijfsleven			Overheid	Consument	Totaal
	Net-bedrijven	Aan-nemers	Af-nemers			
<b>Directe effecten</b> Effectiviteit: effecten voor afnemers van stroom			0		0	0
<b>Indirecte effecten</b> Lagere stroomconsumptie door hogere kosten	(-)		(-)		(-)	(-)
<b>Externe effecten</b>					0	0
<b>Reguleringskosten</b>						
-Kosten van het opstellen van normen	0			0		0
- Kosten van ZBO-status		-				-
- Kosten van erkenning door de Raad voor Accreditatie		-				-
- Kosten van certificering voor bedrijven	-					-
- Kosten om aan wettelijke regelgeving te voldoen voor bedrijven	-					-
- Minder goede kwaliteit van stroomregulering				+		+
- Overige totstandkomingskosten				+		+
- Kosten van controle door DTe				nvt		nvt
- Kosten van controle van niet-gecertificeerde bedrijven bij vrijwillige certificering				+		+
- Overige nalevingskosten	+	+	-	+	-	0
- Aanpassingskosten						
- Doorberekening deel van de kosten aan het netbedrijf en doorberekening van alle kosten van de netbeheerders aan de afnemers					+	+
- Lagere versturende effecten van belastingheffing						
<b>Totaal</b>	(+)	+	-	+	(+)	(+)

Bron: SEO. Effecten die in tabel 3 (paragraaf 2.2.2) zijn genoemd, maar hier niet optreden, zijn hier niet opgenomen.

Noot. nvt betekent niet van toepassing, '+' geeft aan dat verplichte certificering beter scoort dan wetgeving op het effect in de linker kolom, terwijl '-' betekent dat verplichte certificering beter scoort.. '(-)' geeft aan dat een effect negatief is, maar dat het kwantitatief waarschijnlijk niet groot is.

Tabel 15: Overzicht van effecten van **vrijwillige** certificering (zelfregulering) t.o.v. wetgeving

Baten (+) en kosten (-)	Bedrijfsleven			Overheid	Consument	Totaal
	Net-bedrijven	Aan-nemers	Af-nemers			
<b>Directe effecten</b> Effectiviteit: effecten voor afnemers van stroom			-		-	-
<b>Indirecte effecten</b> Lagere stroomconsumptie door hogere kosten	(-)		(-)		(-)	(-)
<b>Externe effecten</b>					0	0
<b>Reguleringskosten</b>						
- Kosten van het opstellen van normen	0			0		0
- Kosten van ZBO-status		nvt				nvt
- Kosten van erkenning door de Raad voor Accreditatie		-				-
- Kosten van certificering voor bedrijven	-					-
- Kosten om aan wettelijke regelgeving te voldoen voor bedrijven	-					-
- Minder goede kwaliteit van stroomregulering			-		-	-
- Overige totstandkomingskosten				+		+
- Kosten van controle door DTe				+		+
- Kosten van controle van niet-gecertificeerde bedrijven bij vrijwillige certificering				-		-
- Overige nalevingskosten				+		+
- Aanpassingskosten				+		+
- Doorberekening deel van de kosten aan het netbedrijf en doorberekening van alle kosten van de netbeheerders aan de afnemers	+	+	-	+	-	0
- Lagere verstoringseffecten van belastingheffing					+	+
<b>Totaal</b>	-	+	-	+	-	-

Bron: SEO. Effecten die in tabel 3 (paragraaf 2.2.2) zijn genoemd, maar hier niet optreden, zijn hier niet opgenomen.

Noot. nvt betekent niet van toepassing, '+' geeft aan dat verplichte certificering beter scoort dan wetgeving op het effect in de linker kolom, terwijl '-' betekent dat verplichte certificering beter scoort.. '(-)' geeft aan dat een effect negatief is, maar dat het kwantitatief waarschijnlijk niet groot is.

### 6.3.1 Directe effecten

In deze paragraaf bespreken we de effecten die optreden bij beide vormen van certificering ten opzichte van wettelijke controle. Hier worden alleen de directe effecten, d.w.z. de effecten die in de betreffende sector (inclusief de afnemers en de betrokken overheden) gelden.

#### ***Effectiviteit: uiteindelijke effecten voor afnemers van stroom***

Omdat de stroomstoringcijfers gebruikt gaan worden bij de kwaliteitsregulering door DTe, is het een belangrijke vraag of de verschillende certificeringsvormen en wetgeving eenzelfde kwaliteit cijfers opleveren en wat de gevolgen van foutieve data – via het reguleringsmodel – zijn voor het investeringsgedrag van netbeheerders en de kwaliteit van het net.

De redenering is dat als er verschillen in de kwaliteit van de storingscijfers ontstaan in de verschillende alternatieven, dat DTe dan minder goed op kwaliteit kan reguleren. Als de kwaliteitsregulering uitgegaan wordt van foutieve data, dan maken bedrijven ook een suboptimale afweging tussen de kosten en betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet. Hierdoor hebben stroomafnemers een minder dan optimale verhouding tussen de prijs van stroom (die hoger is als de kosten van de stroombedrijven hoger zijn) en de kwaliteit van stroom (bijvoorbeeld gemeten in het aantal minuten stroomonderbreking per jaar). Dit kan betekenen dat consumenten meer betalen dan de hoge leveringszekerheid hun waard is, of dat consumenten graag meer zouden betalen om minder stroomonderbrekingen te hebben.<sup>75</sup>

Bij vrijwillige certificering zullen niet alle bedrijven gecertificeerd willen worden. Bedrijven die ervoor kiezen om zich niet te laten certificeren, zullen door DTe gecontroleerd worden. Hierdoor ontstaat variatie in de manier waarop gecontroleerd wordt en daardoor kan variatie in de kwaliteit van de storingsdata ontstaan. Dit zou kunnen betekenen dat er minder goed op kwaliteit gereguleerd kan worden. DTe verwacht niet dat je de registratie van de storingscijfers voldoende kan reguleren met vrijwillige certificering. Als de kwaliteit van de storingscijfers onvoldoende is, dan is de kwaliteit van de regulering van de netten dan onvoldoende. Bedrijven die immers niet gecertificeerd zijn, kunnen mogelijk kwalitatief slechte (vertekende) data aanleveren. Deze data vormen echter wel de input voor het financieel afrekenen van de netbeheerders en de juistheid ervan is dus van groot belang. Er kan zelfs een ongelijke situatie ontstaan voor wel en niet-gecertificeerde instellingen.

---

<sup>75</sup> Stroomonderbrekingen kunnen op hun beurt weer leiden tot indirecte en/of externe effecten. Hier is ervan afgezien om daar in detail op in te gaan. Daarvoor verwijzen we naar SEO (2003f). In dit rapport wordt tevens aandacht besteed aan de waardering van stroomonderbrekingen. De waardering van stroomonderbrekingen is tevens onderwerp van een andere SEO studie, die momenteel voor DTe ter ondersteuning van het kwaliteitreguleringsmodel wordt verricht.

---

---

De reden dat vrijwillige certificering niet zo effectief is als verplichte certificering of wetgeving, is dat netbeheerders niet op de markt worden afgerekend op hun prestatie of het al dan niet in het bezit zijn van een certificaat. Consumenten die ontevreden zijn over hun netbeheerder kunnen namelijk niet overstappen naar een andere netbeheerder. Dus waar afnemers in andere branches via vraagsturing de aanbieders wel kunnen 'dwingen' om wel over te gaan tot certificering is dat hier niet het geval (zie ook de inleiding bij dit hoofdstuk).

Het is niet zeker of wettelijke controle door de overheid of verplichte certificering meer betrouwbare storingscijfers oplevert. Hier speelt een aantal verschillende effecten een rol:

- Als DTe controleert dan weet ze precies wat de kwaliteit van de controle is. Als een certificerende instelling controleert dan is dit voor DTe moeilijker waar te nemen (er zit een schakel tussen) en bij te sturen.
- De certificerende instelling heeft meer kennis over en ervaring met controleren. DTe heeft dit niet en heeft een aantal jaren nodig om deze kennis en ervaring op te bouwen.<sup>76</sup> Daartegenover staan wel de eventuele baten van de toegenomen expertise op termijn.
- Als een certificerende instelling controleert, kunnen er nadelige prikkels zijn (het oor laten hangen naar de klant). Dan keurt de certificerende instelling de netbedrijven te vaak goed, omdat deze immers de opdrachtgevers zijn. Het is de vraag hoeveel certificerende instellingen zich laten sturen en welke maatregelen hiertegen zijn te nemen. Omdat er maatregelen mogelijk zijn om dit effect tegen te gaan, gaan we er hier verder vanuit dat het effect niet optreedt.<sup>77</sup>

### **Concluderend**

Het is onduidelijk wanneer de kwaliteit van storingscijfers beter is: bij wettelijke controle of bij verplichte certificering. Wel is duidelijk dat de kwaliteit van de storingscijfers waarschijnlijk tot wat grotere verschillen leidt bij vrijwillige certificering, waarbij niet alle bedrijven ervoor gekozen hebben om gecertificeerd te worden.

---

<sup>76</sup> Dit leercurve argument geldt niet als DTe de controle uitbesteedt aan instelling met ervaring in het controleren van registratiesystemen (meestal een certificerende instelling). Het is dan de vraag in hoeverre er nog sprake is van wettelijke controle, en ook zal DTe niet meer inzicht hebben in de kwaliteit van de controle dan bij certificerende instelling.

<sup>77</sup> Zo zou DTe als de opdrachtgever van de certificerende instellingen kunnen optreden, of kunnen de netbedrijven verplicht worden om met een bepaalde regelmaat van certificerende instelling te wisselen (mits er voldoende certificerende instellingen zijn uiteraard).

---

### 6.3.2 Indirecte effecten

#### *Lagere stroomconsumptie door hogere kosten*

Door certificering of controle door DTe worden kosten gemaakt. Deze kosten zullen aan de netbeheerders worden doorberekend (in het geval van kosten gemaakt door DTe zal dit misschien niet geheel gebeuren). Netbeheerders zullen deze kosten doorberekenen aan de stroomgebruikers. Door deze hogere prijzen zal het elektriciteitsgebruik dalen. Dit effect is waarschijnlijk zeer gering door de geringe prijsstijging die nodig zal zijn om de kosten door te berekenen en doordat de prijselasticiteit van elektriciteit klein is.

Dit effect zal zich deels in alle drie de alternatieven voordoen. Daarom is het in de vergelijking van de alternatieven van belang om het verschil in prijsstijging tussen de alternatieven te achterhalen. In het alternatief met de hoogste – doorberekende – kosten, de controle door DTe, zal de elektriciteitsprijs iets harder stijgen en het elektriciteitsverbruik iets meer dalen dan in de andere alternatieven.

### 6.3.3 Externe effecten

Externe effecten lijken niet op te treden. Door slechtere kwaliteit van de cijfers over de stroomonderbrekingen werkt het beoogde kwaliteitsreguleringsmodel minder goed. Hierdoor is een toename van het aantal stroomonderbrekingen mogelijk. Dit heeft diverse negatieve gevolgen voor stroomgebruikers en hun relaties. Echter dit effect is in deze case als direct effect geassocieerd en besproken.

### 6.3.4 Reguleringskosten

#### *Algemeen*

Bij certificering zijn de kosten die gemaakt moeten worden om een betrouwbaar systeem voor de registratie van de stroomonderbrekingen – de *totstandkomingskosten* – lager dan bij wettelijke controle op deze cijfers.<sup>78</sup> De reden hiervoor is dat het minder tijd kost (een wet-

---

<sup>78</sup> Hier is nog van belang dat wetgeving met belastinggeld wordt gefinancierd en zelfregulering niet. Daardoor is er minder verstoring in het geval van zelfregulering. Deze lagere verstoring wordt veroorzaakt doordat er bij zelfregulering minder belastinggeld nodig is en er dus lagere belastingen zijn dan bij wetgeving. Belastingheffing verlaagt het nut van mensen direct, omdat ze minder te besteden hebben, maar ook de keuzes van mensen op de markt voor goederen en diensten en de arbeidsmarkt worden verstoord. Belasting verstoort de keuzes die mensen maken en hoe hoger de belasting is hoe groter de verstoring is. Dit komt ook al tot uitdrukking in de twee tabellen met effecten in de hoofdtekst. De kosten van belastingheffing worden uitgebreider besproken in paragraaf 7.1 conclusie 3.

gevingstraject duurt erg lang) en omdat de informatie en ervaring uit de sector waarschijnlijk beter benut kunnen worden. Bovendien kan bij certificering worden aangesloten bij al bestaande systemen en procedures (zoals de kwaliteitsmeter, zie EnergieNed 2001). Waarschijnlijk worden deze bestaande systemen niet opengesteld voor DTe in geval van wettelijke controle, omdat dit mogelijk een te vergaande kijk in de bedrijfsprocessen geeft. Ook is het bij (verplichte) certificering mogelijk om aan te sluiten bij deels al toegepaste ISO-certificering. De extra normen die naast de ISO-certificering gecontroleerd moeten worden, zijn relatief beperkt. Hierdoor zijn de kosten voor netwerkbedrijven beperkt. Ook de certificerende instellingen zijn goedkoper uit, omdat het aanvragen van accreditatie voor aanvullende normen op een ISO-certificaat goedkoper is dan een geheel nieuwe accreditatie.

Voor eventuele *aanpassingskosten* geldt hetzelfde als voor totstandkomingskosten. Echter, aanpassing van een regeling is hier nog niet aan de orde.

Met betrekking tot de *nalevingskosten* het volgende. De mate waarin bedrijven aan de eisen voldoen, die gesteld worden door de certificerende instelling, verschilt waarschijnlijk niet sterk tussen vrijwillige en verplichte certificering.<sup>79</sup> Wel is het mogelijk dat de 'spontane naleving' groter is bij certificering dan bij wetgeving, omdat de bedrijven in dat laatste geval aan de toezichthouder DTe moeten gehoorzamen in plaats van een zelf ingesteld systeem te laten controleren door een 'objectieve' instelling. Dit effect kan sterker zijn bij vrijwillige dan bij verplichte certificering. Bovendien houden medewerkers van bedrijven zich veelal beter aan intern opgestelde regels dan aan van buitenaf opgelegde regels; het draagvlak voor certificering is in deze sector – waarin al een grote regeldichtheid bestaat – waarschijnlijk groter dan voor wetgeving. Kortom, de nalevingskosten zijn bij certificering waarschijnlijk lager.

Hieronder worden de specifieke reguleringskosten meer gedetailleerd besproken:

- Kosten van het opstellen van normen
- Kosten van ZBO-status
- Kosten van erkenning door de raad van Accreditatie
- Kosten van certificering door bedrijven
- Kosten om een deugdelijke registratie van de stroomstoringscijfers bij te houden
- Kosten van controle door DTe
- Kosten van controle van niet-gecertificeerde bedrijven bij vrijwillige certificering
- Marktwerkingseffecten

---

<sup>79</sup> De mate waarin bedrijven aan de normen van een certificaat voldoen, hangt waarschijnlijk af van de mate waarin ze gekend zijn tijdens het opstellen van de normen.

---

---

**Kosten van het opstellen van normen**

Bij alle drie de alternatieven is sprake van normen die nageleefd moeten worden. De alternatieven verschillen alleen in de wijze waarop en door wie de naleving van de normen wordt gecontroleerd. In het nulalternatief controleert DTe, bij verplichte certificering controleert de certificerende instelling en is er (meta)toezicht door DTe, en bij vrijwillige certificering controleert DTe of de certificerende instelling.

In alle gevallen moeten er normen worden opgesteld, hetgeen tot kosten leidt. De meest waarschijnlijke manier om deze normen werkbaar op te stellen, is in alle drie de gevallen hetzelfde: de sector legt samen met DTe (en belanghebbenden<sup>80</sup>) eisen vast in een normeringsstelsel (bijvoorbeeld ISO of NEN) waaraan een registratie moet voldoen. De inspanning die geleverd moet worden om de normen op te stellen, is in alle drie de gevallen hetzelfde.

De normen en de manier waarop deze worden opgesteld verschillen dus niet tussen de alternatieven. Hier kan dus ook geen voorkeur voor een van de alternatieven vandaan komen.<sup>81</sup>

Wel zal er bij zowel wettelijke controle als bij (verplichte) certificering op toegezien moeten worden dat voldoende partijen met voldoende kennis aan het opstellen van de normen willen bijdragen. Dit hangt af van de manier waarop de kosten van het opstellen van een normenstelsel worden verrekend. Hiervoor zijn twee manieren denkbaar. Ten eerste, kan het zo zijn dat certificerende instellingen hun bijdrage aan het opstellen van normen moeten terugverdienen met de certificaten die ze verlenen. Certificerende instellingen verwachten dan dat ze een voldoende hoge marge kunnen vragen en voldoende certificaten kunnen verkopen om de kosten terug te verdienen. Bij vrijwillige certificering en bij wettelijke controle is het voor certificerende instellingen de vraag of ze hun investering wel terug kunnen verdienen. De tweede manier waarop de kosten van het opstellen kunnen worden vergoed is dat DTe een opdracht geeft tot het opstellen van de normen en daar ook de kosten van betaalt. In dit geval zijn certificerende instellingen er zeker van dat ze hun kosten terugverdienen en zijn er voldoende prikkels om deel te nemen aan het opstellen van de regels. Als de normen goed opgesteld moeten worden, dan is het belangrijk dat de prikkels voor de partijen die eraan bijdragen goed zijn. Hier is aangenomen dat in alle drie de beleidsopties ervoor wordt gezorgd dat deze prikkels zo zijn, dat in alle gevallen dezelfde partijen bijdra-

---

<sup>80</sup> Bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken, de Consumentenbond, Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW).

<sup>81</sup> Wel kan het zo zijn dat de normen zodanig worden opgesteld dat de doelen van DTe en de overheid niet worden gerealiseerd. Dit kan in alle alternatieven voorkomen en is onafhankelijk van het al dan niet certificeren. Dit kan alleen voorkomen worden door een actieve houding van de overheid bij het opstellen van de normen.

---

---

gen aan de normen, en de normen kwalitatief even goed zijn. We nemen aan dat de rekening om de normen op te stellen door DTe wordt betaald. Het opstellen van de normen is daarom niet onderscheidend in de keuze tussen de drie beleidsopties.

### ***Kosten van ZBO-status***

Bij verplichte certificering moet de certificerende instelling mogelijk een Zelfstandig BestuursOrgaan-status (ZBO-status) hebben, al bestaat hier geen volledige duidelijkheid over. Veelal wordt gesteld dat een bedrijf dat een wettelijke taak uitvoert een ZBO-status moet hebben. Echter, in praktijk is dit niet altijd het geval. Zo wordt de Gastoestellenrichtlijn<sup>82</sup> uitgevoerd door een *notified body* zonder ZBO-status. Een ZBO-status lijkt vooral handig als er een interactie is tussen een overheid en burgers, waarbij een klachtenregeling van belang is. Hier is echter sprake van interactie tussen de overheid en bedrijven en daar zijn klachtenregelingen van minder belang, omdat bedrijven meer dan consumenten geneigd zijn klachten ook zonder een klachtenregeling aan de orde kunnen stellen.

Mocht gekozen worden voor een ZBO-status voor de certificerende instellingen, dan brengt dit mogelijk aanzienlijke kosten met zich mee voor een certificerende instelling. Echter, op dit moment is onduidelijk welke eisen aan een ZBO worden gesteld. Dit hangt ook af van de specifieke eisen die in het geval van controle op de storingscijfers zullen worden gesteld. Waarschijnlijk moet een ZBO jaarlijks aan de minister rapporteren hoeveel certificaten het heeft verleend, wat de resultaten zijn van de beoordelingen en een kopie van de erkenning door de Raad van Accreditatie van dat jaar opsturen. Deze kosten zijn vrij beperkt. Verder is het mogelijk dat er binnen de certificerende instelling organisatorische aanpassingen nodig zijn, zoals aanpassingen aan de Raad van Bestuur. Dit laatste kan wel aanzienlijke kosten met zich mee brengen. De extra kosten die een certificerende instelling maakt omdat het een ZBO-status moet verkrijgen, worden uiteindelijk doorberekend in de kosten die een net-bedrijf aan de certificerende instelling moet betalen.

Door de kosten om ZBO-status te verkrijgen en de geringe omvang van de markt voor certificering zullen er waarschijnlijk niet veel certificerende instellingen tot deze niche-markt toetreden. De verwachting is dat dit er maximaal drie zullen zijn (vermoedelijk Kema, Gastec en een derde).

### ***Kosten van erkenning door de Raad voor Accreditatie***

Bij certificering kan de certificerende instelling een erkenning vragen bij de Raad voor Accreditatie. Deze erkenning geeft aan dat de controle op een deskundige en professionele manier gebeurt. In principe kan een certificaat verlenende organisatie ook besluiten geen

---

<sup>82</sup> Een Nederlandse wet gebaseerd op Europese regelgeving.

---



erkenning te vragen voor een certificaat dat het verleent (per certificaat moet een erkenning worden aangevraagd). Echter, het is onwaarschijnlijk dat DTe certificaten die door instellingen zijn afgegeven die niet door de Raad voor Accreditatie zijn erkend, wel zal erkennen. Daarom gaan we er hier vanuit dat alle certificerende instellingen op deze deelmarkt erkenning door de Raad van Accreditatie nastreven. Een certificerende instelling moet hiervoor aan de Raad voor Accreditatie betalen. Per certificerende instelling zijn deze kosten hooguit €10.000 tot €15.000 per jaar. Als de certificerende instelling en de manier waarop ze werkt al bekend zijn bij de Raad voor Accreditatie dan zijn deze kosten veel lager. Dit kan een voordeel zijn voor bijvoorbeeld KEMA. Tegelijkertijd ontstaan hierdoor verschillen in vaste kosten die certificerende instellingen moeten maken, dit kan een belemmering voor toetreding zijn.

### ***Kosten van certificering voor bedrijven***

Certificering leidt tot een aantal kostenposten voor bedrijven. Zo is een kwaliteitsmanager (eventueel met medewerker) nodig en moeten een handboek en procedures worden opgesteld. De procedures moeten geïmplementeerd en onderhouden worden. Verder moet de certificerende instelling betaald worden. Echter, dit laatste is voor de netwerkbeheerders een kostenpost en voor de certificerende instellingen een batenpost. Het saldo hiervan is nul.

Certificering zal vooral leiden tot vaste kosten (d.w.z. niet gerelateerd aan bedrijfsomvang), al zal een deel van de kosten wel afhangen van de grootte van een netbedrijf. Voor grote bedrijven vormt de hoogte van de kosten waarschijnlijk geen probleem, omdat deze kosten over meer omzet omgeslagen kunnen worden. Bij vrijwillige certificering zullen de grote bedrijven waarschijnlijk wel gecertificeerd willen worden. Voor de kleine bedrijven is certificering relatief (als percentage van de omzet) duurder. Het is daarom mogelijk dat kleine bedrijven het toezicht van DTe zullen afwachten.<sup>83</sup>

De kosten van de certificering die door de certificerende instellingen in rekening worden gebracht, worden uiteindelijk betaald door de netbedrijven zelf. De netbedrijven mogen deze hogere kosten met enige vertraging doorberekenen in de prijzen.<sup>84</sup> De winst van de

---

<sup>83</sup> Voor de toekenning van een certificaat is het noodzakelijk handboeken en procedures af te spreken die voor een heel bedrijf gelden. Bij grote bedrijven zijn handboeken en procedures ook nodig om te komen tot een eenduidige manier om met een bepaald probleem om te gaan. Bij kleine bedrijven waar minder mensen werken kunnen makkelijker afspraken worden gemaakt. Ook de communicatie van de wens van de directie in kleine bedrijven gaat sneller dan in grote bedrijven. Voor kleine bedrijven zijn daardoor minder uitgebreide en dure procedures nodig om een betrouwbare registratie van stroomstoringscijfers op te zetten lager dan voor grote bedrijven. Desalniettemin is de verwachting dat de kosten als percentage van de omzet voor kleine bedrijven hoger zal zijn dan voor grote bedrijven.

<sup>84</sup> Met enige vertraging, omdat de prijzen door DTe elk jaar op basis van de kosten van het jaar daarvoor worden vastgesteld.

---

---

netbedrijven verandert hierdoor op korte termijn wel enigszins, maar op lange termijn hebben deze kosten geen effect op de winst. Bovendien worden de kosten uiteindelijk door de afnemers van de stroom betaald.

De kosten van certificering als alle bedrijven verplicht zijn zich te laten certificeren zijn dus hoger dan de kosten van certificering en controle door DTe bij vrijwillige certificering. (De bedrijven die ervoor kiezen om zich niet zullen laten certificeren en daardoor lagere certificeringkosten veroorzaken, zullen wel gecontroleerd worden door DTe en hier een rekening voor krijgen. Dit is apart opgenomen.)

### ***Kosten om een deugdelijke registratie van de stroomstoringscijfers bij te houden***

Als DTe regels aan bedrijven oplegt (i.c., de normen die de sector in overleg met DTe heeft afgesproken), dan moeten bedrijven een inspanning leveren om aan deze normen te voldoen. Zo zal er aandacht aan kwaliteit besteed moeten worden (bijvoorbeeld door een kwaliteitsmanager aan te stellen) en zullen procedures afgesproken en geïmplementeerd moeten worden.

Als bedrijven gecertificeerd moeten worden, dan moeten ze een kwaliteitssysteem opzetten. Dit brengt ook kosten met zich mee, maar waarschijnlijk zijn de kosten voor bedrijven van een kwaliteitssysteem bij certificering lager dan bij een wettelijke regeling. Dit omdat bedrijven expertise krijgen van de certificerende instelling die hen helpt de procedures zo optimaal mogelijk op te stellen en uit voeren. De certificerende instellingen hebben namelijk zeer veel expertise op dit gebied. Bij toezicht door DTe is het nog de vraag of sprake zal zijn van een dergelijke kruisbestuiving tussen toezicht enerzijds en uitvoering door de bedrijven anderzijds. De hoogte van dit mogelijke kostenverschil zijn echter pas vast te stellen na verder onderzoek, hetgeen op dit moment niet voor handen is.

### ***Kosten van controle door DTe***

In het nulalternatief moet DTe de registratiesystemen dan wel de storingscijfers van bedrijven controleren. Hiervoor zal een aantal mensen binnen DTe aangesteld moeten worden die bedrijven langsgaan voor controle. Een ruwe schatting zou zijn dat een dergelijke interne 'DTe-controle-kamer' waarschijnlijk 2 fte op jaarbasis aan werk zal betekenen. Een ruwe benadering voor de kosten hiervan zijn twee ton in totaal per jaar.<sup>85</sup> Deze kosten treden

---

<sup>85</sup> De kosten per fte voor DTe zijn ingeschat door het budget van de NMa te delen door het aantal fte's dat de NMa in dienst heeft. DTe had in 2002 een budget van €32 miljoen en 303 voltijds-medewerkers (fte). De gemiddelde uitgaven per medewerker, dus salariskosten, sociale kosten, gebouw en automatiseringskosten bedroegen €105.610. Dit bedrag is tevens inclusief uitgaven aan externe onderzoeken.

---

---

alleen op in het nulalternatief. De DTe zal (een deel van) deze werkzaamheden bij de sector in rekening brengen.

### ***Kosten van controle van niet-gecertificeerde bedrijven bij vrijwillige certificering***

Bij vrijwillige certificering maakt DTe kosten voor de controle van niet-gecertificeerde bedrijven. Hoe groot deze kosten zijn, hangt af van het aantal bedrijven dat zich niet laat certificeren. Deze kosten zullen lager zijn dan de kosten die DTe moet maken als ze alle bedrijven moet controleren.<sup>86</sup> Controle door DTe zal waarschijnlijk gepaard gaan met schaalvoordelen: hoe meer bedrijven DTe moet controleren hoe lagere de kosten per bedrijf. Dit wordt veroorzaakt doordat DTe moet investeren in kennis en vaardigheden voordat ze kan gaan controleren.

Wederom zal DTe voor (een deel van) deze werkzaamheden een rekening sturen. Bij vrijwillige certificering moet DTe ervoor oppassen dat controle door DTe niet te goedkoop is, omdat het dan voor bedrijven te aantrekkelijk wordt om zich niet te certificeren.<sup>87</sup>

### ***Marktwerkingseffecten***

Met maximaal drie certificerende bedrijven zal er geen sprake zijn van serieuze marktwerking op de deelmarkt voor certificering van stroomstoringregistratiesystemen komen. Omdat er bij volledig toezicht door DTe helemaal geen keuze is voor de netbedrijven (DTe heeft dan een monopolie op de handhaving), is er bij verplichte certificering enig voordeel te verwachten voor de netbedrijven van het hebben van een vrije keus (voordelen in termen van lagere prijs en betere kwaliteit). Omdat bij vrijwillige certificering de certificerende instellingen geen ZBO-status hoeven te hebben en er dus minder vaste kosten zijn, is het aantal potentiële certificerende instellingen daar veel groter (meer dan tien) en is toetreding eenvoudiger. Echter, bij vrijwillige certificering willen waarschijnlijk niet alle netbedrijven een certificaat hebben. De vraag is dan dus wat lager, en er is dan wat minder ruimte voor certificerende instellingen. Bij vrijwillige certificering zal de tucht van de markt de certificerende instellingen dwingen een zo goed mogelijke prijs-kwaliteit verhouding te leveren. Dit is een voordeel ten opzichte van de overige twee alternatieven (en met name de wettelijke regeling).

---

<sup>86</sup> Waarschijnlijk bestaan de kosten voor DTe uit deels vaste kosten, zoals het opleiden en trainen van controleurs en het zorgen voor materiaal, een ander deel van de kosten zal waarschijnlijk evenredig zijn aan het aantal bedrijven dat gecontroleerd moet worden.

<sup>87</sup> Als gekozen wordt voor vrijwillige certificering, doet DTe er misschien goed aan om erg streng te lijken zodat alle bedrijven gecertificeerd willen worden. In dat geval hoeft DTe niet te controleren en voldoen alle bedrijven aan dezelfde normen. Er is dan weinig verschil tussen vrijwillige en verplichte certificering.

---

## 6.4 De actoren

### ***DTe/de overheid***

De belangrijkste effecten voor DTe zijn de kosten die gemaakt worden om de netbedrijven te controleren. Als de bedrijven gecertificeerd worden, dan hoeft DTe alleen maar sporadisch te controleren of alles goed verloopt. De kosten zijn dan zeer beperkt. Als DTe de controle volledig doet (in het geval van wetgeving) dan worden hiervoor ongeveer twee full-time medewerkers ingezet. Deze kosten worden weer doorberekend aan de netbedrijven die deze grotendeels weer doorberekenen aan hun afnemers en toeleveranciers.

### ***De netbedrijven***

De netbedrijven moeten kosten maken om hun registratie van elektriciteitsstoringen zodanig in richten dat deze aan de eisen voldoet. Deze kosten moeten ze maken bij zowel certificering als bij controle door de overheid. Het is niet duidelijk wanneer de kosten het hoogste zijn.

Naast de kosten van de registratie van de storingscijfers betalen de netbedrijven de kosten van de controle door DTe dan wel de controle door de certificerende instellingen (dit laatste is inclusief de kosten die certificerende instellingen eventueel moeten maken om ZBO te worden).<sup>88</sup> In het geval van certificering zijn er (enige) marktwerkingsvoordelen te behalen voor de netbedrijven ten opzichte van wettelijk toezicht.

Deze kosten mogen de certificerende instellingen doorberekenen aan de klanten, in de vorm van een hoger tarief. De afnemer van stroom zal dus uiteindelijk de kosten van de netbeheerders betalen.

### ***De certificerende instelling(en)***

Bij wetgeving hebben de certificerende instellingen geen extra werk ten opzichte van de huidige situatie (behalve als DTe het toezicht uitbesteedt). Bij verplichte certificering zullen meer netbedrijven zich laten certificeren, en hebben de certificerende instellingen waarschijnlijk meer werk dan bij vrijwillige certificering (omdat bij vrijwillige certificering niet alle bedrijven zich laten certificeren). Hierdoor treden meer certificerende bedrijven toe tot de

---

<sup>88</sup> De kosten van certificering hangen verder af van hoe goed deze markt werkt. Bij veel concurrentie worden de certificerende instellingen gedwongen om efficiënt te werken en zullen de kosten voor de netbedrijven lager zijn.

---

---

deelmarkt van certificering van stroomstoringscijfers. Mogelijk is er dan per certificerend bedrijf ook meer werk.<sup>89</sup>

### ***De Raad voor Accreditatie***

Als er met certificering (vrijwillig of verplicht) wordt gewerkt, zal de Raad voor Accreditatie extra omzet realiseren doordat de certificerende instellingen erkend willen worden. Deze omzet hangt af van de hoeveelheid certificerende instellingen die geaccrediteerd wil worden en hoe groot de kosten voor ieder van de certificerende instellingen zijn. Het aantal certificerende instellingen dat geaccrediteerd wil worden, zijn er waarschijnlijk maximaal drie bij verplichte certificering. Bij vrijwillige certificering kunnen het er meer zijn, omdat de kosten lager zijn (de certificerende instellingen hoeven geen ZBO te worden). De kosten hangen af van de normen en of de certificerende instelling al bekend is bij de Raad voor Accreditatie. Ze bedragen maximaal €15.000.

### ***Elektriciteitsgebruikers***

Als gekozen wordt voor vrijwillige certificering in combinatie met controle door DTe van de niet-gecertificeerde bedrijven, dan kan mogelijk variatie in de kwaliteit van de storingscijfers ontstaan. Hierdoor is de kwaliteit van de kwaliteitsregulering mogelijk minder goed en is de combinatie van kosten en leveringszekerheid waar netbedrijven voor kiezen mogelijk sub-optimaal.

Het is niet duidelijk in welk alternatief de kwaliteit van de storingscijfers beter is: bij wetgeving of bij verplichte certificering. Daardoor is ook niet duidelijk in welk alternatief de kwaliteitsregulering een betere uitkomst voor elektriciteitsafnemers genereert.

De kosten van de kwaliteitssystemen en de certificering dan wel controle door DTe mogen netbedrijven doorberekenen aan de afnemers. Hierdoor gaat de prijs van de stroomrekening omhoog.

### ***Toeleveranciers van de netbeheerders***

Een deel van de extra kosten worden mogelijk door de netbeheerders doorberekend aan hun toeleveranciers, die hierdoor minder verdienen.

---

<sup>89</sup> Dit hangt af van het aantal bedrijven dat zich laat certificeren als dit verplicht dan wel vrijwillig is en het aantal toetredende certificerende instellingen.

---

---

## 6.5 Tentatieve conclusies

In dit hoofdstuk zijn drie alternatieven met elkaar vergeleken. Het nulalternatief bestaat uit de wettelijke registratie van storingscijfers. Vervolgens zijn twee projectalternatieven geformuleerd uitgaande van verplichte en vrijwillige certificering. Het is zonder nader onderzoek uiteraard moeilijk om met zekerheid te stellen welk alternatief het beste scoort.

Op basis van deze KBA verwachten wij dat de verplichte certificering als beste alternatief uit bus komt en vrijwillige certificering als slechtste alternatief. Dit laatste omdat dit alternatief geen duidelijk voordeel heeft in de vorm van lagere kosten (t.o.v. beide andere alternatieven), terwijl er wel duidelijk twijfels zijn of de kwaliteit van de storingscijfers wel even goed zijn als bij de beide andere alternatieven. Als de kwaliteit van de storingscijfers minder goed is dan is ook de kwaliteit van de regulering van de netten minder goed. Dit effect lijkt alle eventueel aanwezige voordelen met betrekking tot reguleringskosten teniet te doen. Het is opmerkelijk dat het Ministerie van EZ in de Inventarisatie- en Implementatiewet van december 2003 juist heeft gekozen voor vrijwillige certificering.

De keuze tussen het wetgevingsalternatief en verplichte certificering valt uit in het voordeel van de laatste, met name vanwege het feit dat de totstandkomingskosten en de handhavingskosten waarschijnlijk lager zijn bij deze zelfreguleringsvariant. We gaan er hierbij vanuit dat de controle door DTe en de certificerende instellingen even effectief is in die zin dat in beide gevallen kwalitatief goede storingscijfers worden geleverd. Dat betekent dat het doel van de regulering tegen lagere maatschappelijke kosten wordt gerealiseerd.

Andere kosten en baten zijn of veel kleiner of treden op bij alle alternatieven, zoals de kosten om normen op te stellen, deze zijn daarom niet van invloed op de keuze tussen zelfregulering en wetgeving.

De effectiviteit van de controle en de kosten van de totstandkoming en de controle zijn dus de dominerende effecten in de besluitvorming van de drie alternatieven.

---



---

## 7 Conclusies

*“The main benefit of Cost-Benefit Analysis lies in the discipline it imposes.”<sup>90</sup>*

In paragraaf 7.1 koppelen we de resultaten van de case-specifieke KBA's weer terug naar het generieke KBA kader zoals we dat in hoofdstuk 2 introduceerden. Op basis hiervan trekken we 8 conclusies. Met deze conclusies in de hand gaan we paragraaf 7.2 weer terug naar de centrale onderzoeksvraag en geven we antwoord op de vraag of de hypothese dat zelfregulering over het algemeen goedkoper is dan wetgeving kan worden aangenomen. Paragraaf 7.3 geeft tenslotte de hoofdconclusies.

### 7.1 Generieke KBA-kader

In paragraaf 2.2.2.3 (pagina 22-23) is in tabel 8 het generiek kader geschetst op basis van de literatuur (de theorie). Deze tabel 8 is hieronder herhaald (er is geen nieuw tabelnummer gebruikt, omdat het om exact dezelfde tabel gaat).

De kosten- en batenposten worden in deze tabel beschreven vanuit het perspectief van zelfregulering. In veel gevallen zullen de kosten- en batenposten omdraaien als we uitgaan van wetgeving. Echter, het is in sommige gevallen ook denkbaar dat dezelfde kosten- en batenposten gelden voor beide instituties, maar dat de omvang ervan verschilt. In de tabel is verder het onderscheid tussen geprijsde en niet-geprijsde effecten weggelaten, omdat dit vaak alleen per case valt te bepalen. Er is tevens een categorie 'overig' opgenomen, omdat de hier in opgenomen effecten niet in algemene zin zijn toe te schrijven aan bepaalde categorie effecten. De batenposten worden aangeduid met een (+), de kostenposten met een (-) en de case-afhankelijke (en dus niet in generieke termen te vangen) effecten met een (-+).

---

<sup>90</sup> Vrij naar Sen, 2000.

---



Tabel 8: Mogelijke kosten en baten van geconditioneerde zelfregulering (t.o.v. wetgeving)

**Baten (+) en kosten (-)****Directe effecten**

- ◆ Programma-effecten, dat wil zeggen effecten die verwijzen naar de consumptieve, de productieve en de verdelingsaspecten van een regulering als voorziening (-+)
- ◆ Meer transparantie (-+)
- ◆ Mogelijk concurrentiebelemmerende effecten/toenemende macht van de sterkste of best georganiseerde (-)
- ◆ Overige marktwerkingseffecten (-+)
- ◆ Mogelijke aantasting van de rechtszekerheid/de (soms) onnodige verschillen in de regelgeving (-)
- ◆ Minder verborgen beleidskosten (overheidsregelgeving beperkt marktpartijen in hun keuzemogelijkheden en belemmert ze bij het kiezen van de doelmatigste oplossing) (+)

**Indirecte effecten**

- ◆ Minder kosten van efficiëntieverlies ('excess burden'): regulering kan leiden tot andere prijsverhoudingen voor bijvoorbeeld inputfactoren in het productieproces of voor goederen en diensten in het algemeen. Deze prijsverstoring kunnen leiden tot een welvaartsverlies (+)

**Externe effecten**

- ◆ Per case te bepalen

*Sociale effecten*

- ◆ Grotere betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het betreffende onderwerp vanwege de toegenomen mogelijkheid om zelf in ruimere mate richting te geven aan het gedrag
- ◆ Verder per case te bepalen

**Reguleringskosten**

- ◆ Minder transactiekosten (-+) of (+)

*Totstandkoming*

- ◆ Meer en betere informatie binnen de sector (+)
- ◆ Zelfregulering is flexibeler en komt eenvoudiger en sneller tot stand (+)
- ◆ Zelfregulering ontlast het overbelaste overheidsapparaat (+)
- ◆ Gevoeligheid voor lobbyisten (-+)\*
- ◆ Regulering sluit beter aan op handelingsperspectief sector/Door middel van eigen maatregelen kan vaak beter rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het bedrijf of de sector (+)

*Naleving*

- ◆ Grotere prikkel en bereidheid tot (spontane) naleving (+)
- ◆ Zelfregulering ontlast het overbelaste overheidsapparaat (+)
- ◆ Mogelijk minder administratieve lastendruk (de uitvoeringslasten voor burgers en bedrijven), omdat zelfregulering met minder 'regeltjes' gepaard gaat (+)
- ◆ Mogelijk minder nalevingskosten (de moeite (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen): (+)
  - ◆ Omdat alleen die kosten worden gemaakt die vanuit het perspectief van de probleemoplossers (de sector) strikt nodig zijn, en
  - ◆ Omdat de nadruk meer ligt op preventie dan op repressie\*\*
  - ◆ Omdat er een nauwere band is tussen het nemen van beslissingen en het dragen van de gevolgen daarvan
- ◆ Zelfregulering vereist meer metatoezicht (d.w.z. de algemene alertheid, het ontvangen van signalen uit de samenleving en het reageren op deze signalen) (-)

## Vervolg tabel 8

Baten (+) en kosten (-)
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Nalevingskosten/Bestedingseffecten (de gevolgen van regulering voor het beslag op productiefactoren) (-+):           <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Personeelskosten (exclusief administratie): operationele kosten (voor bijvoorbeeld bediening, toezicht en onderhoud, overheadkosten voor initiëren, begeleiden, controleren en coördineren) en kosten voor intern onderzoek</li> <li>◆ Inachtnemingskosten: de personele en materiële kosten die bedrijven of instellingen moeten maken om aan de gestelde regels te voldoen (het verkrijgen van vergunningen, het verschaffen van informatie of het aanschaffen van vereiste apparatuur)</li> <li>◆ Kosten van uitbesteden werkzaamheden (betalingen voor door derden verrichte diensten)</li> <li>◆ Dervingskosten (gederfde netto potentiële winsten als gevolg van de voorgenomen regelgeving)</li> <li>◆ Overige nalevingskosten (verzekeringen, huisvesting, bodemsanering ed.)</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>Aanpassing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Zelfregulering is flexibeler en dus gemakkelijker aan te passen (+)</li> <li>◆ Mogelijk preëemptief effect (-)#</li> </ul>
<p><b>Overig (nog niet in te delen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Zelfregulering ook als de overheid niet ingrijpt (ook als er geen sprake is van een (ernstig) marktfaalen) (+)</li> </ul>

Bron: SEO.

\* Hier is een -+ opgenomen omdat dit *rent-seeking* effect ook mogelijk is bij overheidsregulering (als overheid regels uitvaardigt en middelen geeft zullen marktpartijen op zoek gaan naar mogelijkheden om deze om te buigen).

\*\* Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Justitie, 2003, p. 25.

# Een preëemptief effect speelt alleen bij zelfregulering en treedt op als gevolg van het feit dat een sector zelfregulering in een bepaalde richting kiest, waardoor de wetgever die later strengere regulering overweegt voor een *fait accompli* staat. Bij wetgeving geeft de overheid van begin af aan (eventueel in overleg met een sector) de richting aan en is er dus minder sprake van *path dependence*.

Deze tabel heeft als handvat gediend bij de cases (de praktijk). De resultaten van de cases zijn kort samengevat in tabel 16 (de praktijk).

Tabel 16: De resultaten van de cases

Case	Beste alternatief?	Tentatieve conclusie per case
1. Taxiwetgeving	Zelfregulering	De zelfreguleringsvariant heeft in potentie duidelijke voordelen voor met name de taxigebbruiker. Deze voordelen betreffen de betere kwaliteit en lagere prijzen (waardoor het taxigebbruik toeneemt). Voor de taxibranche is van belang dat de verzekeringskosten kunnen dalen. Voor de overheid zijn met name de lagere reguleringskosten (totstandkoming, naleving en aanpassing) en het toegenomen taxigebbruik van belang. De voordelen van zelfregulering kunnen in de praktijk echter tegenvallen indien de branche niet bereid is tot toepassing van deze zelfregulering.

Vervolg tabel 16

Case	Beste alternatief?	Tentatieve conclusie per case
2. Kinderopvang	Zelfregulering	In deze case is het verschil tussen de zelfreguleringsvariant en wetgeving klein, doordat de overheid de certificering zeer sterk heeft geconditioneerd. Er is een licht netto positief effect van certificering. Certificering leidt tot mogelijkheid voor een dagverblijf om zich te onderscheiden op de markt en eenvoudiger/goedkoper geld te lenen, en het is een hulpmiddel voor ouders om te kiezen. Voor de overheid is met name van belang dat de nalevingskosten en eventuele aanpassingskosten wat lager zijn.
3. Kabels, buizen en leidingen	Wetgeving	Wetgeving komt duidelijk als beter alternatief naar voren in deze case; dit omdat wordt verondersteld dat wetgeving effectiever is dan de voorgestelde zelfreguleringsvariant. Er is bij wetgeving dus minder schade, minder rechtszaken en minder gevoel van onveiligheid. Het nadeel van wetgeving is ook in deze case de hoge reguleringskosten (zowel de totstandkomingskosten als de handhavingskosten).
4. Stroomstoringcijfers	Zelfregulering (verplichte certificering)	Verplichte certificering komt als beste alternatief naar voren, met name omdat de effectiviteit vergelijkbaar is met die van wetgeving, maar de reguleringskosten (met name nalevingskosten) lager zijn. Vrije certificering komt slechter uit de bus dan verlichte certificering, vanwege de minder hoge effectiviteit. Dit effect lijkt alle eventueel aanwezige voordelen met betrekking tot reguleringskosten teniet te doen.

Bron: SEO.

Op basis van de cases en het generieke kader trekken we nu de conclusies. Deze hebben betrekking op:

- (1) het belang van reguleringskosten,
- (2) de afruil tussen effectiviteit en naleving,
- (3) de algemene kosten van overheidsbemoedienis,
- (4) de eventuele aanpassing van het generieke kader,
- (5) de *bias* richting certificering binnen de overheid,
- (6) de kwantificeerbaarheid van de kosten en baten van wetgeving,
- (7) de beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens t.b.v. de KBA, en
- (8) de benutting van de mogelijkheden van zelfregulering in de praktijk.

**Conclusie (1): Directe en indirecte effecten zijn eigenlijk te case-specifiek om in een generieke analyse een doorslaggevende factor te zijn. Reguleringskosten spelen in nagenoeg alle cases een rol en er is in algemene zin dus wel iets over te zeggen: in de meeste gevallen zijn de reguleringskosten (inclusief administratieve lasten) bij zelfregulering lager dan bij wetgeving.**

In paragraaf 2.2.2 bleek al dat bij een generieke vergelijking tussen zelfregulering en wetgeving, de meeste verschillen betrekking hebben op de reguleringskosten (de totstandkomings-, nalevings- en aanpassingskosten). Deze constatering op basis van de literatuur is in de cases bevestigd: verschillen in reguleringskosten spelen in nagenoeg alle cases, terwijl in elke case verschillende directe en indirecte effecten een rol spelen. Over directe en indirecte effecten is in zijn algemeenheid dus niet veel te zeggen – zo spelen in de taxicase andere (publieke) belangen dan in de kinderopvangcase en zijn er ook andere effecten aan de orde. Over reguleringskosten is in algemene zin wel iets te zeggen: in de KBA van wetgeving en zelfregulering zijn de reguleringskosten van zelfregulering veelal lager. Dat wil dus nog niet zeggen dat zelfregulering altijd goedkoper is dan wetgeving. Immers, er is in de afweging rond de reguleringskosten nog geen rekening gehouden met de directe en indirecte effecten.

Waardoor zijn de reguleringskosten lager bij zelfregulering? Bij zelfregulering zijn de totstandkomingskosten veelal minder hoog dan bij wetgeving.<sup>91</sup>

- Ten eerste omdat het opstellen en invoeren van zelfregulering minder tijd kost dan de vaak langdurige wetgevingstrajecten (men kan gemakkelijker bij elkaar komen en er hoeven minder bureaucratische wegen bewandeld te worden om regels vast te kunnen stellen).<sup>92</sup> Dit geldt ook in situaties waar betrokken partijen het niet snel met elkaar eens zijn over de invulling van de regulering; de wetgever dient immers ook met meerdere belangen rekening te houden.
- Ten tweede omdat het bij de totstandkoming van zelfregulering gemakkelijker is om de regulering te laten aansluiten bij de in de sector aanwezige kennis en ervaring (bijvoorbeeld omdat er meer draagvlak is en men eerder bereid is om mee te werken en informatie ter beschikking wil stellen).<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Een uitzondering bestaat bijvoorbeeld als een branche-organisatie (zelf-)regulering opstelt om zo haar eigen bestaansrecht te onderstrepen. In dat geval zal meer zelfregulering dan nodig is ontstaan en zijn daar ook allerlei onnodige kosten aan verbonden. Dit geldt echter niet zo zeer voor geconditioneerde zelfregulering (het bestaanrecht van zelfregulering is dan een bepaald publiek belang en ligt niet bij de branche-organisatie), maar meer voor vrije zelfregulering omdat de naleving in dat geval alleen een zaak is van de branche-organisatie en niet ook van de overheid. Zie in dit verband ook paragraaf 2.2.2.1 bij element (4).

<sup>92</sup> Overigens kan de 'conditionering' van zelfregulering wel veel tijd kosten, omdat daarbij ook sprake is van een wettelijke regeling die als kader dient waarbinnen de zelfregulering tot stand kan komen.

<sup>93</sup> Overigens blijkt uit een recent rapport van het 'Meldpunt strijdige regels' dat er ook bij zelfregulering (opgesteld door brancheverenigingen) sprake kan zijn van conflicterende eisen in verschillende regelingen. Ook kan er sprake zijn van dubbele regulering: zowel zelfregulering als wetgeving. In het rapport wordt een voorbeeld genoemd van een installatiebedrijf dat bij de verwijdering van asbest dient te werken met een gecertificeerde verwijderaar, maar daarnaast van de gemeente ook nog een vergunning moet aanvragen (kosten €200).

---

---

In het geval herregulering nodig mocht zijn, zijn de aanpassingskosten bij zelfregulering om dezelfde twee redenen veelal lager dan bij wetgeving. Ook de nalevingskosten zijn bij zelfregulering veelal lager, al is hier ook de afruil met effectiviteit van belang. Dit punt (en dus ook de verschillen in nalevingskosten) komt bij de volgende conclusie aan de orde.

**Conclusie (2): De op papier bestaande baten door hogere effectiviteit van wetgeving kunnen in praktijk te niet worden gedaan door hogere nalevingskosten. Dit geldt sterker indien 100 procent naleving (volledige effectiviteit) niet noodzakelijk is om publieke belangen op een acceptabele wijze te borgen. Wetgeving is dan vaak een duur alternatief, omdat de nalevingskosten veelal hoger zijn dan bij zelfregulering.**

De afweging die in dit onderzoek centraal staat, is die tussen wetgeving en *geconditioneerde* zelfregulering. Het feit dat het om geconditioneerde zelfregulering gaat, betekent dat de doelen, die worden nagestreefd, door de overheid worden opgesteld. Daarmee kunnen deze doelen identiek zijn aan de doelen die bij wetgeving door die zelfde overheid worden opgesteld. In potentie zijn beide instituties dus even effectief.

In de praktijk zien we vaak dat wetgeving iets strenger is dan zelfregulering (bijvoorbeeld een breder palet aan aspecten reguleert en op alle aspecten volledige naleving vereist), of dat men om een andere reden verwacht dat wetgeving effectiever is dan zelfregulering. De gedachte is dan “als het wettelijk verplicht is, gebeurt het ook” (moreel gezag van wetgeving) en dat er bij wetgeving uitgebreidere sanctiemogelijkheden zijn.<sup>94</sup> Vergeten wordt dan echter dat handhaving noodzakelijk is om actoren te bewegen tot naleving, en dat de nalevingskosten veelal navenant hoog zijn. Zo klinkt een wettelijk verplichting om een KLIC-achtige melding te doen veelbelovend, maar zal het in praktijk zeer moeilijk worden om tegen acceptabele kosten deze plicht te handhaven (zie hoofdstuk 5).

Waarom zijn de nalevingskosten (inclusief de administratieve lasten) bij zelfregulering lager?

- Omdat er in het geval van zelfregulering een efficiëntere afweging tussen effectiviteit en handhaving wordt gemaakt (geen handhaving tegen elke prijs), omdat alleen die kosten worden gemaakt die vanuit het perspectief van de probleemoplossers (de sector) strikt noodzakelijk zijn en omdat er een nauwere band is tussen het nemen van beslissingen en het dragen van de gevolgen daarvan. Dit terwijl wetgeving veel vaker los van de kosten,

---

<sup>94</sup> Zie in dit verband ook paragraaf 2.2.2.1 bij element (4).

---

maar vanwege principiële overwegingen, wordt gehandhaafd (dus handhaving omdat de geloofwaardigheid van de overheid anders in het geding komt). Dit betekent dat in het geval van geconditioneerde zelfregulering ook de administratieve lasten geringer kunnen zijn dan bij wetgeving. Overigens blijkt uit een publicatie van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek dat de nalevingslasten een veelvoud vormen van de administratieve lasten.

- Wanneer ondernemingen er zelf voor kiezen om bepaalde regels te hanteren, zullen zij ook veel meer bereid zijn om zich er aan te houden. Kortom: er is meer spontane naleving bij zelf ingestelde regulering, waardoor er minder handhaving nodig is. Bij wetgeving die (per definitie) van bovenaf wordt opgelegd, is veelal minder sprake van spontane naleving en zijn de handhavingskosten hoger. Dit geldt sterker naarmate de relatie tussen de overheidsinstantie en de sector slechter is. Een slechte relatie kan bijvoorbeeld ontstaan als er al “zoveel regeldruk van overheidswege” bestaat of als de sector het gevoel heeft met een inefficiënte overheidsregel te maken te hebben die men zelf beter had kunnen opstellen. Indien meerdere brancheorganisaties collectief zelfregulering opzetten en deze privaatrechtelijk handhaven zijn daar – vanwege het brede veld dat ze gezamenlijk bestrijken – nog meer kostenvoordelen met betrekking tot de naleving te behalen (ten opzichte van privaatrechtelijke handhaving bij wetgeving).
- Marktwerkingseffecten indien toezicht door private partijen wordt uitgevoerd.<sup>95</sup> Door concurrentie tussen toezichthoudende instellingen (bijvoorbeeld certificerende instellingen) zal de prijs-kwaliteitverhouding voor de bedrijven toenemen ten opzichte van de dienstverlening van de monopolistische publieke toezichthouder (zoals de GGD, IVW<sup>96</sup>, DTe). Omdat er bij toezicht door een publiek orgaan veel minder sprake is van een intensieve klant-opdrachtgever en samenwerkingsrelatie, is er ook minder kruisbestuiving tussen de kennis van de toezichthoudende instelling en de bedrijven.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Voor certificering, zie Ministerie van Economische Zaken, 2003e: “Certificatie vindt in de praktijk plaats in een open stelsel van onderling concurrerende certificerende instellingen (CI’s). Om de deskundigheid en betrouwbaarheid van CI’s te verzekeren is in samenspraak tussen overheid en bedrijfsleven een organisatie in het leven geroepen die toeziet op deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van CI’s, de accrediterende instelling. Accreditatie wordt in Nederland uitgevoerd door de Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) gevestigd in Utrecht.” (p. 6).

<sup>96</sup> Divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

<sup>97</sup> Er zijn ook potentiële nadelen aan privaat toezicht verbonden indien de toezichthoudende instantie door de bedrijven zelf bekostigd wordt. Zo zou de toezichthoudende instelling bijvoorbeeld het oor kunnen laten hangen naar de klant (goedkeuren om de relatie met de klant niet op het spel te zetten). Er zijn echter maatregelen mogelijk om dit effect tegen te gaan (de verplichting om periodiek van instelling te wisselen bijvoorbeeld). We gaan er vanuit dat zelfregulering in praktijk zo wordt vormgegeven dat dit effect wordt geminimaliseerd. Daarom gaan we er hier niet verder op in.

---

Zelfregulering kan echter ook een kostenverhogend effect hebben op de handhaving, doordat de overheid in het geval er publieke belangen in geding zijn “een vinger aan de pols” zal willen houden. We spreken dan van metatoezicht. Met deze term wordt bedoeld de algemene alertheid, het ontvangen van signalen uit de samenleving en het reageren op deze signalen. Een specifiek voorbeeld hiervan is mededingingstoezicht.

De hoogte van de nalevingskosten is tevens van belang bij de volgende conclusie met betrekking tot de gevolgen van de algemene kosten van overheidsbemoeyenis.

**Conclusie (3): Behalve de reeds bekende vormen van reguleringsfalen zijn er nog andere vormen van algemene kosten van overheidsbemoeyenis, namelijk de kosten van belastingheffing. In de afweging zelfregulering versus wetgeving dienen deze kosten te worden meegenomen: daar waar de versturende effecten van belastingheffing wel spelen bij wetgeving, spelen ze (nagenoeg) niet bij zelfregulering.**

Naast de al eerder genoemde vormen van reguleringsfalen (zei tabel 5 paragraaf 2.2.2) komen uit de cases nog de volgende algemene kosten van overheidsbemoeyenis naar voren:

- (a) De opportunity cost van het besteden van overheidsgeld. Als geld en middelen worden besteed aan de taxibranche, kan dat geld niet ook nog eens worden besteed aan onderwijs, of andere relevante beleidsdoelen. Dit argument zou ten faveure van zelfregulering gelden en speelt met name in tijden van bezuinigingen en overbelasting van het overheidsapparaat, waardoor de roep om het stellen van duidelijke prioriteiten bij beleid harder is. Veelal zal dit effect echter wegvallen tegen de lagere kosten voor de overheid in het geval van zelfregulering.
- (b) De kosten van de versturende werking van belastingheffing. Wetgeving kost net als zelfregulering geld om op te stellen, om te handhaven etc. Een verschil is dat zelfregulering met private middelen wordt bekostigd en wetgeving met publieke middelen die door belastingheffing worden verkregen. Het gaat hierbij om allerlei soorten belastingheffing, van inkomensbelasting tot BTW. In box 6 op de volgende pagina wordt de versturende werking van de belastingen nader toegelicht.

In de cases zijn deze versturende effecten van belastingheffing nog niet uitgewerkt; ze worden wel genoemd in voetnoten, maar zijn – op de stroomstoringscase na – nog niet opgenomen in de tabellen met het overzicht van de effecten. Dit mede vanwege het feit dat belastingheffingen (nog) niet standaard in Nederlandse KBA's (en de OEI-leidraad) worden

---

meegenomen.<sup>98</sup> Hierbij speelt wellicht een rol dat over de omvang van deze kosten weinig bekend is. Doordat de kosten van belastingheffing momenteel vaak niet als kostenpost in economische evaluaties worden meegenomen, wordt mogelijk een onjuist beeld gegeven van de maatschappelijke kosten en baten van verschillende projectalternatieven (De Nooij en Koopmans, 2004).

#### Box 6: De kosten van belastingheffen

De overheid maakt kosten om een sector te reguleren, maar verhaalt deze kosten op alle sectoren van de economie. Hierdoor is het product van de gereguleerde sector goedkoper dan wat het kost, en zijn de producten van de belaste sectoren te duur (d.w.z. prijs hoger dan de marginale kosten). Hierdoor maken mensen andere keuzes dan wanneer de prijs van alle sectoren gelijk zou zijn aan de kosten. Dit is het versturende effect van belastingen.

Belastingheffing kan drie versturende gevolgen hebben. Ten eerste kunnen consumenten minder goederen kopen, waardoor het nut daalt. Ten tweede zijn goederen en diensten duurder voor de gebruiker dan voor de producent. Mensen en bedrijven maken hierdoor andere keuzes over hoeveel en welke goederen en diensten worden aangeschaft. Ten derde wordt de keuze tussen werk en vrije tijd beïnvloed. In beginsel wordt werken minder aantrekkelijk, maar als het inkomen van mensen wordt verlaagd, kan dit mensen tegelijk prikkelen om meer te gaan werken. Door deze veranderende keuzes van mensen komt allocatieve efficiëntie niet meer tot stand en is er een welvaartsverlies. Dit welvaartsverlies vormt additionele kosten van belastingheffing. De kosten van een extra eenheid overheidsmiddelen zijn dan groter dan 1. Daarnaast gaat het innen van belasting gepaard met uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Als een sector middels zelfregulering zelf alle kosten draagt die nodig zijn voor de voortbrenging van haar product, dan hoeft de overheid de andere sectoren niet te belasten. De prijs van alle producten reflecteert dan zo goed mogelijk de (marginale) kosten en allocatieve efficiëntie komt nu wel tot stand. Dit dus ongeacht welk percentage van de brancheomzet bestaat uit de kosten van zelfregulering. Dus als de overheid reguleert treedt er wel een verstoring op, terwijl als de sector dit zelf doet er geen verstoring is.

Bron: De Nooij en Koopmans, 2004.

#### **Conclusie (4): Het generieke kader hoeft niet wezenlijk te worden aangepast op basis van de cases. Wel kunnen enkele kosten- en batenposten worden toegevoegd.**

In tabel 3 in paragraaf 2.2.2 van de tussenrapportage gaven we een generiek KBA kader. De cases geven geen aanleiding om dit kader aan te passen. Het feit dat we de reguleringskosten apart van de overige effecten hebben geplaatst, bleek achteraf een goede inschatting, omdat de meeste generieke verschillen in deze kostencategorie optreden en deze verschillen door

<sup>98</sup> Deze effecten zijn al wel (gedeeltelijk) meegenomen in Cornet, 2001; en SEO, 2003e.



deze weergave duidelijker geïdentificeerd kunnen worden (in plaats van onder verschillende effecten ingedeeld te zijn).

Wel kunnen enkele kosten- en batenposten worden toegevoegd, die nu nog niet in de tabel met mogelijke kosten en baten van geconditioneerde zelfregulering (t.o.v. wetgeving) staan (zie tabel 8 in paragraaf 2.2.2.3, zie pagina 22-23 en herhaald op pagina 84-85). Het gaat dan bij zelfregulering bijvoorbeeld om de mogelijkheid om je als bedrijf te onderscheiden van andere bedrijven (PR-kosten) en zo vraagsturing te faciliteren (marktwerkingseffecten), de zoekkosten voor vragers te verminderen (meer transparantie en minder transactiekosten) en betere kansen op de verzekerings- en kapitaalmarkt te creëren. Bij wetgeving zijn deze mogelijkheden om je te onderscheiden niet aanwezig, omdat bij wetgeving alle bedrijven zullen moeten voldoen aan de gestelde eisen. Ook zijn de marktwerkingseffecten in toezicht en de versturende werking van belastingheffing nog niet in de eerder genoemde tabel 8 opgenomen.

**Conclusie (5): Het lijkt erop dat er binnen de overheid een *bias* richting certificering bestaat. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de toedeling van de handhavingskosten verschuift van publieke naar private middelen. Deze verschuiving van kosten dient mee te worden genomen bij de afweging van zelfregulering (certificering) versus wetgeving. In mindere mate zou dit ook kunnen (gaan) gelden voor andere zelfreguleringsinstrumenten, zoals algemene voorwaarden en de standaardregeling.**

Certificering is binnen de overheid een van de meest bekende zelfreguleringsinstrumenten.<sup>99</sup> Dat komt waarschijnlijk omdat er al veel over is gepubliceerd<sup>100</sup>, omdat het vaak gepaard gaat het opstellen van normen waarmee publieke belangen adequaat kunnen worden geborgd en omdat certificering in de praktijk al relatief vaak wordt toegepast en ambtenaren er dus mee bekend zijn. Dit wordt ook in andere onderzoeken beschreven.

Zo schrijft Evers in zijn proefschrift het volgende: “De overheid juicht certificering toe. Het wordt gezien als een alternatief voor of aanvulling op de wettelijke controle, die vaak moeilijk uit te voeren is door de alsmear toenemende regelgeving, geld- en personeelsgebrek. Certificering past ook in de maatschappelijke trend van de terugtrekkende overheid.”<sup>101</sup> Ook

---

<sup>99</sup> Op dit moment zijn er ruim tachtig certificeringregelingen in het publieke domein operationeel (Ministerie van EZ, 2003e, p. 1).

<sup>100</sup> Schoordijk Instituut, 2003; Ministerie van EZ, 2003e; Ministerie van Justitie, 2003; MDW-werkgroep Certificering, 1996; Verberk. & Van Erp, 2002; EIM, 2002b.

<sup>101</sup> Evers, 2002.

---

---

de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) ziet de trend richting certificering. De RMO geeft aan dat certificering de laatste tijd meer op de voorgrond is gekomen in de publieke sector naar aanleiding van de discussie over de handhaving van regels door de overheid.<sup>102</sup> De rampen in Enschede en Volendam hebben de roep om een strenge overheid die haar verantwoordelijkheid neemt en regels handhaaft weer even doen toenemen. Hierdoor is veel regulering in het leven geroepen en loopt de handhaving daarvan vast. Daardoor wordt er tegenwoordig weer vaker gebruik gemaakt van certificering (bijvoorbeeld in de horeca en bij benzine stations). Ook het Schoordijk Instituut beschrijft in een recent rapport de trend dat in het publieke domein in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van certificering. De auteurs van het rapport stellen vervolgens dat het voor departementen van groot belang is dat ze “een bewuste en weloverwogen keuze maken voor het gebruik van certificering bij de borging van publieke belangen. Certificering is vanzelfsprekend geen ‘wondermiddel’ tegen allerlei kwalen, zoals het tegengaan van overregulering, het opvangen van tekorten in de handhavingscapaciteit en een gebrek aan deskundigheid bij uitvoeringsinstaties.”<sup>103</sup>

Kortom, er lijkt binnen de overheid een bias richting certificering te bestaan. Indien dit klopt en de overheid inderdaad vaak voor certificering kiest boven andere zelfreguleringsinstrumenten als alternatief voor wetgeving, is er de kans dat een van de voornaamste effecten van het kiezen van zelfregulering zal liggen bij de toedeling van de handhavingskosten. Deze verschuiven door certificering van publieke naar private middelen. Ondanks het feit dat de handhavingskosten bij certificering lager kunnen zijn dan bij wetgeving (wegens de bij conclusies (1) en (2) genoemde redenen) is het van belang om de verschuiving van de kosten mee te nemen in de afweging van zelfregulering versus andere zelfreguleringsalternatieven (en ook versus wetgeving). Afhankelijk van de marktstructuur (met bijvoorbeeld vele vragers en enkele grote aanbieders), kan dit betekenen dat een belangrijk deel van deze kosten worden afgewenteld op de consument.

Een ander nadeel van de bias richting certificering is dat de overheid de conditionering zo sterk kan maken dat deze in feite als verkapte wetgeving fungeert. In de meeste gevallen is certificering een privaatrechtelijke aangelegenheid. Echter, middels opname in specifieke wetgeving kan certificering verplicht worden gesteld. In dat laatste geval is de conditionering zeer sterk. Door deze sterke verwevenheid van privaat initiatief en overheids(bij)sturing is het mogelijk dat het fundamentele onderscheid tussen de publieke en private sector vervaagt. Dit is volgens Donner een reden om terughoudend om te gaan met (sterk) geconditioneerde zelfregulering. “Overheidsdoelen worden met andere dan publiekrechtelijke middelen

---

<sup>102</sup> RMO, 2002.

<sup>103</sup> 2003, p. 4.

---

---

verwezenlijkt. Onbedoeld ligt in die wijze van zelfregulering een gevaarlijke tendens besloten, namelijk dat de wetgever zal pogen om de grenzen van zijn vermogen weer te verleggen en nog wat tijd te winnen.”<sup>104</sup>

Deze dreiging is bijvoorbeeld reëel bij de huidige certificering in de kinderopvang (zie hoofdstuk 4). Omdat de overheid in dat geval de eisen, die als kader bij de certificering gelden, zelf heeft opgesteld en ingevuld, zullen meer voordelen van zelfregulering (particulier initiatief) te verwachten zijn indien een minder zwaar geconditioneerde vorm van certificering worden ingezet. Het zou voordelen kunnen hebben om het initiatief bij het opstellen van de normen veel meer bij de sector zelf te laten liggen. Omdat zij beter dan de overheid weten wat haalbaar en mogelijk is, zijn hier efficiëntie winsten te verwachten bij de totstandkoming en invulling van de normen.

De verschuiving van de handhavingslasten speelt in mindere mate voor andere zelfreguleringsinstrumenten, zoals algemene voorwaarden en de standaardregeling. Zo stelt SER-medewerker Thom van Mierlo, die nauw betrokken is bij het zelfreguleringsoverleg in de kinderopvang, waar recent de eerste standaardregeling is overeengekomen, het volgende “Totstandkoming en aanpassing gaan sneller dan bij wetten. Bovendien kan de inhoud verder gaan dan wetgeving, die zich tot het publieke belang beperkt. De basis bestaat immers uit een zelfreguleringsafpraak en daarbij staat een redelijke afweging van marktbelangen voorop.”<sup>105</sup> Deze redelijke afweging is minder aanwezig bij certificering.

**Conclusie (6): Doordat de kosten van wetgeving nauwelijks zijn te bepalen, wordt de KBA van zelfregulering versus wetgeving ernstig bemoeilijkt.**

Wetgeving komt binnen de overheid tot stand. De kosten die hiermee gepaard gaan, zijn echter nauwelijks te bepalen omdat de toerekening van kosten zeer intransparant is. Zo zijn de kostenposten op een veel te geaggregeerd niveau beschikbaar om ze in een KBA te gebruiken, waarin immers een bepaald wetgevingstraject (dus: een gedisaggregeerd niveau) centraal staat. Daarnaast wordt er binnen de overheid nauwelijks tijdgeschreven en is het dus alleen om die reden al erg moeilijk om kosten toe te rekenen aan een bepaald ‘project’ (zoals een bepaald wetgevingstraject). Zo is algemeen bekend dat de taxiwetgeving veel geld heeft gekost, omdat er gedurende langere tijd ambtenaren van verschillende departementen aan hebben gewerkt, maar hoeveel kosten hiermee gepaard zijn gegaan, is niet te achterhalen.

---

<sup>104</sup> 1993, p. 157.

<sup>105</sup> *SER Bulletin*, Minister kan nieuw rechtsmiddel voor de eerste keer gebruiken - Standaardregeling moet meer zekerheid bieden in kinderopvang, februari 2004.

---

---

Dit gebrek aan kwantitatieve gegevens geldt echter niet alleen voor de kosten van wetgeving. In de volgende conclusie blijkt dat ondanks het feit dat de kosten en baten bij zelfregulering in principe wel berekend zouden kunnen worden, deze data in praktijk uiterst schaars zijn.

**Conclusie (7): De beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens t.b.v. de KBA is zeer beperkt. Dit hangt samen met het feit dat er op dit moment nog (nagenoeg) geen KBA's van wetgeving en zelfregulering zijn uitgevoerd. Uit het literatuuronderzoek en de onderzochte cases komt naar voren dat er in de praktijk nog nauwelijks een systematische afweging van wetgeving versus zelfregulering plaatsvindt. De huidige methodieken (BET en U&H) bieden in dit opzichtte weinig soelaas. Een geschikt afwegingsinstrument is een kosten-baten analyse – een tot nog toe niet of nauwelijks toegepast instrument. Toepassing van het in dit rapport ontwikkelde afwegingsinstrument is noodzakelijk om een betere keuze tussen zelfregulering en wetgeving (en regulering in het algemeen) te kunnen maken.**

In het kader van de KBA van dit onderzoek is het van belang om te weten of er bepaalde kosten- en/of batenposten zijn die zeer groot zijn en dus dominant zijn (en die dus bepalend kunnen zijn bij de afweging wetgeving versus zelfregulering). Deze vraag is echter moeilijk te beantwoorden, omdat de omvang van de monetaire waarden van de effecten niet bekend is. Dominantie van effecten is daarom moeilijk vast te stellen.<sup>106</sup> Om de mogelijke effecten van zelfregulering en wetgeving op een rijtje te zetten, is er in het kader van dit onderzoek uitgebreid gezocht naar potentieel relevante literatuur en zijn vele documenten doorgelezen. De belangrijkste publicaties staan in de literatuurlijst vermeld. Hierbij valt op dat sommige titels en beschrijvingen veelbelovend zijn, maar dat de inhoud uiteindelijk niet veel meer blijkt op te leveren dan het standaardkader, zoals we dat beschreven in de inventarisatiestudie (SEO, 2003a). Anders gesteld: als over kosten en baten wordt gesproken wordt veelal gerefereerd aan voor- en nadelen zoals we die al kennen. Geconcludeerd moet dan ook worden dat er tot op heden nagenoeg geen relevant kosten-baten onderzoek op dit gebied is verricht. Dit terwijl de toepassing van een afwegingsinstrument juist noodzakelijk is om een betere keuze tussen zelfregulering en wetgeving te kunnen maken. Een geschikt afwegingsinstrument is een kosten-baten analyse, zoals die in dit rapport is ontwikkeld.

---

<sup>106</sup> Wel is gebleken dat nalevingskosten een dominante rol spelen bij de afweging wetgeving en zelfregulering (zie de afruil effectiviteit en nalevingskosten).

---

Tijdens dit onderzoek is bij de cases getracht om effecten te moneteriseren, maar dat bleek slechts in een heel enkel geval mogelijk. Er bleken zeer weinig data voor handen. Bovendien bleek bij de cases dat het formuleren van de nul- en projectalternatieven geen eenvoudige opgave is, omdat er door de betrokkenen zelf nog niet in termen van alternatieven wordt gedacht – laat staan dat ze al zijn ingevuld. De afweging wetgeving versus zelfregulering wordt in de praktijk van deze vier cases, en volgens onze indrukken ook daarbuiten, dus nog niet expliciet gemaakt. Het gevolg is dat de verschillende reguleringsalternatieven veelal niet zijn ingevuld en achteraf geconstrueerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de effecten van de verschillende alternatieven; ook die zijn door de betrokkenen bij het op te lossen probleem veelal niet geëxpliciteerd.

Deze bevinding is opmerkelijk gezien het feit dat het op dit moment al verplicht is om bij nieuwe overheidsregelgeving te kijken of (geconditioneerde) zelfregulering niet een betere optie is.<sup>107</sup> De huidige methodieken (BET en U&H) bieden in dit opzichtte weinig soelaas, omdat deze worden opgesteld vanuit het perspectief van de gereguleerde sector. Echter, relevant is het maatschappelijk perspectief, zoals bij een KBA. Het is zeer wel mogelijk dat een (belangrijk) deel van de effecten voor de sector in een KBA wegvallen tegen effecten voor andere actoren.<sup>108</sup>

Opmerkelijk is wel dat een soortgelijke en veel eerder geformaliseerde eis in de Verenigde Staten ook niet tot veel empirisch materiaal op het gebied van zelfregulering heeft geleid (tenminste niet in openbare en voor het publiek toegankelijke bronnen).<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Zie ook: de Aanwijzing van de Regelgeving art. 7 sub c en artikel 8. Tekst per 29 mei 2002, Staatscourant 2002, 97, p. 8. De toelichting bij artikel 8 is tevens van belang: “Indien het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet om een doelstelling te bereiken, dient te worden bezien of dit vermogen door overheidsmaatregelen kan worden versterkt. Direct overheidsingrijpen is slechts op zijn plaats, indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij – ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen – niet voldoende resultaten te verwachten zijn. Ook wanneer overheidsinterventie noodzakelijk is, kan aangesloten worden bij het zelfregulerende vermogen [...]” Opvallend is verder dat in de toelichting expliciet op certificering als zelfreguleringsinstrument wordt gewezen; dit kan de groeiende populariteit van certificering mede verklaren.

<sup>108</sup> Zie ook paragraaf 2.2.2.1, element (2). Het in de bovenstaande hoofdttekst gestelde geldt ook voor MINVER (zie paragraaf 2.2.2.1, box 4).

<sup>109</sup> Zo stelde Reagan in 1983 het volgende verplicht in de *Regulatory Policy Guidelines*: “1. Regulation should be issued only on evidence that their potential benefits exceed their potential costs, Regulatory objectives, and the methods for achieving these objectives, should be chosen to maximize the net benefits to society.” (zie: Reagan Administration Regulatory Achievements, 1983, p. 19). Dit heeft overigens wel geleid tot een sterke toename in het aantal KBA’s op het gebied van milieuwetgeving, maar niet op het gebied van zelfregulering. Kennelijk is de focus over het algemeen op wel of geen wetgeving en beschouwt men bij deze afweging geen alternatieven voor wetgeving.

---

---

**Conclusie (8): De mogelijkheden voor zelfregulering zijn in praktijk hoogstwaarschijnlijk nog niet volledig benut. De overheid neigt nog sterk naar wetgeving.**

Op basis van de bevinding dat de afweging wetgeving versus zelfregulering in praktijk nog niet vaak wordt gemaakt, concluderen we dat de mogelijkheden voor zelfregulering in praktijk hoogstwaarschijnlijk nog niet volledig benut zijn. Zo stelde ook minister Donner, die zich eerder wel kritisch heeft uitgelaten over de mogelijkheden van zelfregulering<sup>110</sup>, op een congres naar aanleiding van de Commissie Tabaksblat op 2 juli 2003 dat: “Die commissie illustreert het zelfregulerend vermogen in de samenleving. *Een vermogen dat vaker moet worden aangesproken. Niet eenmalig, maar structureel.*” (nadruk toegevoegd door SEO).

Men neigt nog (te) sterk naar wetgeving en zet de voor- en nadelen van zelfregulering daar nog niet systematisch tegen af. De Koning (2004, p. 15) illustreert dit voor het geval van de gedragscode ‘pension fund governance’ die maar niet van de grond komt: “Zo speelt naar mijn mening een rol dat de Pensioen- & Verzekeringskamer maar wat graag zelf allerhande uitvoeringsregels opstelt en dus een voorkeur heeft voor wetgeving boven zelfregulering.”

Langzamerhand lijkt wel wat meer bewustzijn te ontstaan over de mogelijkheden van zelfregulering naast wetgeving.<sup>111</sup>

De neiging naar wetgeving heeft ook te maken met het feit dat wetgeving veeleer als indicator voor succes voor het optreden van een bepaald bewindspersoon wordt gezien in vergelijking met het bevorderen van zelfregulering. Met wetgeving wordt immers iets opgelost door de sterke hand van de wetgever (de bewindspersoon) en dat is goed voor een daadkrachtig imago (“een convenant staat niet goed op je CV”, hoor je wel eens in de wandelgangen). Eijlander (1993) merkt in dit verband op dat in praktijk met name dan voor zelfregulering wordt gekozen boven wetgeving indien beïnvloeding van het gedrag van ‘professio-

---

<sup>110</sup> Zie Donner, 1993.

<sup>111</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport ‘Vreemde Ogen’ van de interdepartementale werkgroep ‘Andere Toezichtsarrangementen’ (2004), waarin een afwegingskader wordt opgezet dat ambtenaren kunnen gebruiken als ze het toezicht bij een bepaalde regeling vormgeven. Er worden hierbij drie stappen onderscheiden: normstelling, informatieverzameling en handhaving. Bij elke stap wordt aangegeven wanneer de overheid dit wel of niet aan derden (‘vreemde ogen’) kan overlaten. Het toegenomen bewustzijn blijkt ook uit het Programma Andere Overheid (Ministerie van BZK, 2003), waarin een hoofdstuk is opgenomen over het actiepunt ‘de overheid gaat minder en anders regelen’. Meer in het algemeen is het doel van dit programma “een overheid die terughoudender is in wat ze regelt en die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten” (p. 4). Zie ook Balkenende, 2003: “In het onderwijs, de zorg, de volkshuisvesting, de cultuur dient de overheid zich tot haar kerntaken te beperken: het bewaken van de toegankelijkheid en de kwaliteit. Daar ontstaat dan meer ruimte voor particulier initiatief en mogelijk zelfregulering.” (p. 513).

---

nals' wordt nagestreefd, de belangen van het individu of de groep niet te veel verschillen van het belang dat de wet beoogt te dienen en (volledige) overheidsregulering niet of slechts zeer moeizaam te controleren en te handhaven valt.

Het is dan ook van groot belang om, conform het streven van het Ministerie van EZ, de mogelijkheden van zelfregulering binnen de overheid meer structureel en systematisch mee te wegen bij ordenings- en (de)reguleringsvraagstukken. Deze KBA kan daaraan bijdragen, niet zo zeer vanwege de inventarisatie van monetaire en kwantificeerbare effecten, maar wel vanwege de ordening in kosten- en batenposten en het schetsen van een generiek KBA kader, waardoor de afweging tussen kosten en baten van de verschillende instituties meer wordt gestroomlijnd. Immers, zoals het citaat bij dit hoofdstuk al zegt: het grootste voordeel van een KBA ligt in de disciplinerende werking ervan.

## 7.2 Terug naar de centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Kan op basis van een kosten-baten analyse in het algemeen worden gesteld dat (geconditioneerde) zelfregulering minder kosten of meer baten met zich meebrengt dan wetgeving?”

Kort door de bocht geredeneerd luidt het antwoord op deze vraag:

- ⇒ “nee, in algemene zin kan dat niet gesteld worden, omdat de *totale* effecten te case-specifiek zijn;
- ⇒ evenmin kan overigens gesteld worden dat wetgeving minder kost of meer baten oplevert;
- ⇒ sterker nog: als er al algemene uitspraken gedaan kunnen worden, wijzen die in het voordeel van zelfregulering.”

Laten we eens verder kijken en de vraag opsplitsen in twee deelvragen:

1. Zijn er bepaalde kosten- en/of batenposten die vaak voorkomen (in de meeste cases) (en die dus bepalend kunnen zijn bij de afweging wetgeving versus zelfregulering)?
  2. Zijn er bepaalde kosten- en/of batenposten die zeer groot zijn en dus dominant zijn (en die dus bepalend kunnen zijn bij de afweging wetgeving versus zelfregulering)?
-

Het antwoord op vraag 1 is 'ja, er zijn kosten- en/of batenposten gevonden die in de meeste cases voorkomen'. Hierboven is in paragraaf 7.1 (zie conclusie 1) al aangegeven dat directe en indirecte effecten in algemene zin *geen* doorslaggevende factor zijn bij een generieke afweging tussen wetgeving en zelfregulering, omdat deze effecten veelal te case-specifiek zijn. Reguleringskosten vormen daarentegen *wel* een doorslaggevende factor in het voordeel van zelfregulering. Bovendien is gebleken dat wetgeving gepaard gaat met een verstorend effect van belastingheffing, terwijl dat bij zelfregulering (veel minder of) niet het geval is omdat deze regulering (voornamelijk) met private middelen wordt gefinancierd. Ten slotte vormen de kosten van metatoezicht een kostenpost in het nadeel van zelfregulering. Hiermee wordt bedoeld op de kosten die de overheid moet maken om de sector van afstand in de gaten te houden; in het geval van wetgeving is de overheid direct betrokken en is er (veel) minder noodzaak tot dergelijke algemene alertheid van de kant van de overheid.

Vraag 2 is moeilijk in algemene zin te beantwoorden, zeker omdat de omvang van de monetaire waarden van de effecten niet bekend is (zie conclusie 7). Dominantie van effecten is daarom moeilijk vast te stellen. Wel is gebleken dat nalevingskosten een dominante rol spelen bij de afweging wetgeving en zelfregulering (zie conclusie 2: de afruil effectiviteit en nalevingskosten).

Tabel 17: Het generieke KBA kader (ingevuld zijn de effecten van zelfregulering ten opzichte van wetgeving (het nulalternatief))

Baten (+) en kosten (-)	Bedrijfsleven	Overheid	Consument	Totaal
<b>Directe effecten</b>	?	?	?	?
<b>Indirecte effecten</b>	?	?	?	?
<b>Externe effecten</b> <i>Sociale effecten</i>	?	?	?	?
<b>Reguleringskosten</b> <i>Totstandkoming / Naleving / Aanpassing</i>	?	+	? (+)	+
<b>Totaal</b>	?	?	?	?

Bron: SEO.

Toelichting:

- Er staat een vraagteken bij de directe, indirecte en externe effecten, omdat die niet generiek, maar alleen per case zijn in te vullen.
- Er staat een vraagteken bij het gevolg van zelfregulering op de hoogte van de reguleringskosten voor bedrijven, omdat niet duidelijk is wat het effect op de sector zelf en op het overige bedrijfsleven is.
- Bij de consumenten staat een vraagteken met een (+)teken bij reguleringskosten om aan te geven dat er in algemene zin een klein netto positief is, omdat er bij zelfregulering geen versturende werking van belastingheffing plaatsvindt. Er staat ook een vraagteken omdat de overige effecten per case ingevuld dienen te worden. Het totale effect (onderste rij) is in algemene zin onduidelijk, vandaar het vraagteken.
- Er staat een + bij de reguleringskosten voor de overheid, die bespaart immers zowel bij de totstandkoming, naleving als aanpassing kosten. Daartegenover staan wel de toegenomen kosten voor metatoezicht. Het totale effect (onderste rij) is in algemene zin onduidelijk, vandaar het vraagteken.



Geconcludeerd kan dan ook worden dat de onderzoeksvraag (de vraag of zelfregulering *over het algemeen* goedkoper is dan wetgeving) in zijn algemeenheid dus eigenlijk niet is te beantwoorden, omdat de *totale* effecten te case-specifiek zijn. Dit is weergegeven in tabel 17. Eigenlijk gaat het ook niet om een keuze tussen of zelfregulering of wetgeving, maar is het meer een kwestie van de optimale *mix* van zelfregulering en wetgeving. Hierbij kan de mate van conditionering verschillen al naar gelang er zwaarderwegende publieke belangen in het geding zijn.

Naast de bovengenoemde 8 conclusies levert de KBA nog een belangrijk inzicht. Uitgaande van een situatie waarin publieke belangen spelen waarvan de overheid en de maatschappij het erg belangrijk vinden dat deze ook daadwerkelijk worden geborgd, kan het voordelig zijn om beide instituties met elkaar te *combineren*, waarbij de totstandkoming op particulier initiatief plaatsvindt en de resulterende regulering wordt omgezet of ingebed in wetgeving. Zo worden de voordelen die met zelfregulering zijn te behalen in de totstandkomingsfase gecombineerd met de voordelen van de veronderstelde grotere effectiviteit van wetgeving.

Het feit dat de totstandkomingskosten bij zelfregulering lager zijn dan bij wetgeving en dat de effectiviteit van wetgeving vaak verondersteld wordt hoger te zijn dan bij zelfregulering, wordt in de praktijk al langere tijd onderkend. Zelfregulering die door een sector is opgesteld, is dan ook al enige malen omgezet of ingebed in wetgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Code Tabaksblat<sup>112</sup>, de Wet Consumentenkrediet<sup>113</sup> en met verschillende regelingen in de verzekeringsbranche. Een voorbeeld van dat laatste is de Gedragscode Informatieverstrekking Dienstverlening Intermediair (GIDI), die door de branche is opgesteld vooruitlopend op Europese eisen (i.c., WFT) die in nationale wetgeving omgezet dien te worden.

In bepaalde gevallen kan dit een efficiënte gang van zaken zijn: de sector die het meest weet van het op te lossen probleem en van de prijskaartjes die aan verschillende oplossingen hangen, zal tot een betere regulering kunnen komen dan de overheid. Het gaat dan om parallelle processen, waarbij zelfregulering vooruitloopt op de wetgeving daartoe aangezet

---

<sup>112</sup> <http://www.corpgov.nl/>, NRC Handelsblad, 2003, en De Koning, 2004: "Hoewel voor een goede werking van de nieuwe code op een aantal punten wetgeving nodig is, kan de nieuwe code worden gezien als een geslaagde poging tot zelfregulering." De zes bij de code betrokken partijen zien de volgende voordelen in zelfregulering: (1) sneller proces van besluitvorming, (2) meer inbreng vanuit de praktijk, (3) betrokkenheid bij de totstandkoming leidt tot snellere aanvaarding van nieuwe regels, en (4) wijziging is gemakkelijker.

<sup>113</sup> In de Wet Consumentenkrediet staat iets in de strekking van: kredietgever moet handelen als goed kredietgever. In de MvT staat vervolgens dat deze wettelijke eis wordt ingevuld met reeds gemaakt zelfreguleringsafspraken: de VFN-code is daarvoor belangrijk aanknopingspunt. [www.vfn.nl/downloads/Gedragscode-VFN.pdf](http://www.vfn.nl/downloads/Gedragscode-VFN.pdf)

---

---

door externe factoren (zoals Europese eisen). Het is dan efficiënt als de overheid deze zelfregulering gebruikt in haar wetgeving en niet op nieuw het wiel uitvindt.

Indien het vrijblijvende karakter van de zelfreguleringsafpraak een te lage effectiviteit in de hand werkt, kan door het omzetten cq. inbedden van de zelfregulering in wetgeving de handhaving effectiever ter hand worden genomen. Omgekeerd kan het ook: zelfregulering kan ook dienen als aanvulling op wetgeving.<sup>114</sup>

## 7.3 Hoofdconclusies

Deze kosten-baten analyse heeft drie hoofdconclusies:

- I. De reguleringskosten – dat wil zeggen de kosten voor de totstandkoming, naleving (inclusief administratieve lasten) en aanpassing van de regulering – zijn bij zelfregulering lager dan bij wetgeving. Dit geldt zeker indien 100 procent naleving (volledige effectiviteit) niet noodzakelijk is om publieke belangen op een acceptabele wijze te borgen; wetgeving is dan vaak een duur alternatief, omdat de nalevingskosten veelal hoger zijn dan bij zelfregulering. Een dergelijke algemene uitspraak is niet voor de overige kosten- en batenposten te doen.
- II. De mogelijkheden voor zelfregulering zijn in praktijk hoogstwaarschijnlijk nog niet volledig benut. De overheid neigt nog sterk naar wetgeving. Als er binnen de overheid wel voor zelfregulering wordt gekozen, wordt te snel naar het instrument certificering gekeken. Dit leidt tot een verschuiving van de handhavingslasten van publieke naar private middelen.
- III. Uit het literatuuronderzoek en de onderzochte cases komt naar voren dat er in de praktijk nog nauwelijks een systematische afweging van wetgeving versus zelfregulering plaatsvindt. Een geschikt afwegingsinstrument is een kosten-baten analyse – een tot nog toe niet of nauwelijks toegepast instrument. Toepassing van het in dit rapport ontwikkelde afwegingsinstrument is noodzakelijk om een betere keuze tussen zelfregulering en wetgeving (en regulering in het algemeen) te kunnen maken.

Dit rapport is geen pleidooi voor wetgeving of voor zelfregulering. De keuze voor een van beide instituties zal per case gemaakt dienen te worden. Het rapport is erop gericht om de

---

<sup>114</sup> Bijvoorbeeld: de standaardregeling en de Wbk, zie hoofdstuk 4.

---

mogelijkheden van zelfregulering binnen de overheid meer structureel en systematisch mee te wegen bij ordenings- en (de)reguleringsvraagstukken.

Deze KBA kan daaraan bijdragen, niet zo zeer vanwege de inventarisatie van monetaire en kwantificeerbare effecten, maar wel vanwege de ordening in kosten- en batenposten en het schetsen van een generiek KBA kader, waardoor de afweging tussen kosten en baten van de verschillende instituties meer wordt gestroomlijnd. Immers, het grootste voordeel van een KBA ligt niet in de cijfers, maar in de disciplinerende werking ervan.

---

---

## Literatuur

Arrow, K.J., Cropper, M.L., Eads, G.C. et al. (1996), *Benefit-Cost analysis in environmental, health and safety regulation, A statement of principles* American Enterprise Institute, The Annapolis Center, and Resources for the Future.

Balkenende, J.P. (2003), De maakbaarheid voorbij, in: *Economische Statistische Berichten*, 88(4418), pp. 511-513, 31 oktober.

B&A Groep (2003), *Taxi, handhaving en naleving in beeld IV*, M. Groeneveld en A. Nienhuis, Den Haag.

Bovenberg, A.L., H.P. van Dalen & C.N. Teulings (2003), *De calculus van het publieke belang*, Ministeries van Economische Zaken en van Financiën, Den Haag. (downloaden via [www.minez.nl](http://www.minez.nl))

Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2003), *Meetinstrument Nalevingslasten Verzekeraars (MINVER)*, rapport nr. 03CVS/928/MBRUI, Den Haag.

COB (2003), *Mogelijkheden tot registratie van buisleidingen*. Gouda.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003a), Richtlijn van het Europees parlement en de raad betreffende oneerlijke “business-to-consumer”-handelspraktijken op de interne markt en tot wijziging van de richtlijnen 84/450/EEG, 97/7/EG en 98/27/EG (richtlijn oneerlijke handelspraktijken). Brussel, 18/6/2003 SEC (2003) 724

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003b), Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke “business-to-consumer”-handelspraktijken op de interne markt en tot wijziging van de richtlijnen 84/450/EEG, 97/7/EG en 98/27/EG (richtlijn oneerlijke handelspraktijken). Brussel, 18/6/2003. COM (2003) 356.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003c), *Study on the economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*. January.

<http://europa.eu.int/comm/competition/publications/publications/#liberal>

Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg Taxivervoer (2002), *Voorgeschiedenis instelling Overleggroep Taxi-voervoer*, SER, Den Haag.

Cornet, M. (2001), *De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO*, Centraal Planbureau, Den Haag, CPB document No 008.

Cotter, C. & Fabregas, M.T. (2001), *Report of the working group “better regulation”*. White paper on European Governance.

CPB (2001), *Analyse Zeetoegang Noordzeekanaalgebied: een Second Opinion*, CPB Notitie, 10 juli.

CPB/NEI/RIVM (2001) *Welvaarteffecten van Maasvlakte 2, Kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*, Den Haag.

De Jong en Van Doorne-Huiskes & Partners (2001), *Certificatieprocessen in de zorg- en welzijnssector*, juli.

Diversified Research, Inc., (1995), *A survey of regulatory burdens*. Report to the U.S. Small Business Administration. New York.

Donner, J.P.H. (1993), De relativiteit van zelfregulering, In: Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. & Peters, J.A.F. (eds.), *Overheid en zelfregulering*. pp. 155-166. Zwolle: Tjeenk Willink

DTe Dienst uitvoering en toezicht energie (2002), *Maatstafconcurrentie – Regionale Netbedrijven Elektriciteit, tweede reguleringsperiode*, Informatie- en consultatiedocument, 20 november, Den Haag.

DTe Dienst uitvoering en toezicht energie (2003), *Kwaliteitsregulering Gasdistributie Nederland, Regionale Netbeheerders Gas*, Informatie- en consultatiedocument, april, Den Haag.

---

- 
- DTe Dienst uitvoering en toezicht energie (2003), *Standpuntendocument Kwaliteitsregulering Gasdistributie Nederland, Regionale Netbeheerders Gas, Tweede reguleringsperiode*, juli, Den Haag.
- DTe Dienst uitvoering en toezicht energie (2003), *Jaarverslag 2002 NMa en DTe*, Nederlandse Mededingingsautoriteit, Den Haag.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van Infrastructuur projecten, leidraad voor kosten-batenanalyse*, CPB/NEI, Den Haag/Rotterdam.
- Eijlander, Ph., 1993, Zelfregulering en wetgevingsbeleid, In: Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. & Peters, J.A.F. (eds.), *Overheid en zelfregulering*. pp. 129-139. Zwolle: Tjeenk Willink.
- EIM (2002a), *Taxi in het buitenland, een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland*, F. Pleijster, A. Bruins, J.A.H. Snijders, Zoetermeer.
- EIM (2002b), *Keurmerken, erkenningsregelingen en certificaten, klare wijn of rookgordijn?*, W.D.M. van der Valk en P.Th. van der Zeijden, Zoetermeer.
- EnergieNed (2001), *Netbeheer in Nederland 2001, Missie en werkwijze netbeheerders in Nederland*, Arnhem.
- EnergieNed (2002), *Energie in Nederland 2002*, Arnhem, oktober.
- Erasmus Research Institute of Management (2001), *The role of self-regulation in corporate governance: Evidence from the Netherlands*, A. de Jong, D.V. DeJong, G. Mertens en Ch. Wasley, Rotterdam.
- Evers, G., (2002), *Overheid moet niet blind vertrouwen op certificering* Proefschrift Katholieke Universiteit Brabant. <http://www.kub.nl/nieuws/persberichten/2002/11/0213811.html>
- Faure, Micheal (1999), *A selection of empirical socio-economic research with respect to the effectiveness of legal rules in Belgium and the Netherlands*, Paper prepared for the Research Workshop of the Israel Science Foundation on: Empirical research and legal realism - setting the agenda, Organised by: the Centre for the Study of Crime Law and Society - University of Haifa, Israel, 6-9 June 1999: [http://hevro.haifa.ac.il/soc/LawSociety/june\\_99/michael%20faure.htm](http://hevro.haifa.ac.il/soc/LawSociety/june_99/michael%20faure.htm).
- Federal Trade Commission (1999), *Selfregulation in the alcohol industry: A Review of Industry Efforts to Avoid Promoting Alcohol to Underage Consumers*, September, USA.
- Financieel Dagblad* (2003), Verzekeraar sluit deur voor taxi's in grote steden, 4 december 2003.
- Friedman, David D. (1994). ['Law as a Private Good'](http://www.daviddfriedman.com/Academic/Law%20as%20a%20private%20good/Law%20as%20a%20private%20good.html), *Economics and Philosophy*, 10, 319- 327. URL: [http://www.daviddfriedman.com/Academic/Law as a private good/Law as a private good.html](http://www.daviddfriedman.com/Academic/Law%20as%20a%20private%20good/Law%20as%20a%20private%20good.html)
- Friedman, M. (1962), *Capitalism en freedom*, The University of Chicago press, Chicago.
- Göran, P., Hägg, T. (1997), Theories on the Economics of Regulation: A Survey of the Literature from a European Perspective, in: *European Journal of Law and Economics*, Lund, Sweden
- Guasch, J.L. & Hahn, R.W. (1997), The costs and benefits of regulation: some implications for developing countries. Background paper for the World Bank; *World Development Report*.
- Guasch, J.L. & Spiller, P. (1999), Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean Story. *World Bank Reeks: World Bank Latin American and Caribbean studies*. Washington, D.C.
- Hahn, R.W. & Hird, J. (1991), The costs and benefits of regulation: review and synthesis, in: *Yale Journal on regulation*, 8, 233-278, Winter.
- Heuvel, Henriëtte van den & Koos Vos (2003), Naar een gemeenschappelijke sturingsfilosofie, in: *Management & Bestuur*. Augustus, pp. 22-23.
- Hopkins. T.D. (1995), *Profiles of regulatory costs. Report to the U.S. Small Business Administration*, November, <http://www.sba.gov/ADVO/research/rs1995hoptot.pdf>.
-

---

Huber, Peter, W., Mathew, Boban, Thorne, John (1999?), *Estimating the Costs of Telecommunications Regulation*, White Papers of the NII, <http://www.nap.edu/html/whitepapers/ch-37.html>.

ICC Nederland (1984), *Wetgeving en zelfregulering: een vergelijkende studie inzake overheidsregulering en zelfregulering als middel tot bescherming van de consument*, april, Den Haag.

Kabinetsstandpunt 'Borging publiek belang' (2002), Eerste Kamer, 19 maart 2002, EK 23, 23-1135 (Kamerstukken 27 771 nr. 1)

Koning, M. en B. Minne (2001) *Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter, Een globale kosten-baten analyse*, Centraal Planbureau, Den Haag, CPB Document No 013.

Koning, P. de (2004), Op weg naar een pension fund governance code – Zelfregulering beter dan wetgeving, in: *Pensioen Bestuur & Management*, 1, pp. 14-15.

Lemmens, K.M.M., P.P.M. Harteloh, J.A. Walburg (2003), *De validiteit van kwaliteitssystemen in zorginstellingen*, Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg Erasmus Universiteit, augustus.

MDW-werkgroep Certificering (1996). *Normalisatie en certificatie*. Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid. Wetenschappelijk Onderzoek, dl. 5. Den Haag: SOZA: WKB.

Meldpunt Voorgenomen Regelgeving (2003), *Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving*, Ministeries van EZ, VROM en Justitie, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Programma Andere Overheid*, zie [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl) (persbericht 2 december): Kabinetsvisie 'andere overheid' en Actieprogramma 'andere overheid'.

Ministerie van Economische Zaken (2003a), *Probleemstellende notitie kosten-baten analyse zelfregulering-wetgeving*, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2003b), Omvang van de ramingen van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten 2004 per beleidsartikel (dus excl. art. 21 t/m 23) van het Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Economische Zaken (2003c), *Wettelijke regeling voor graven nabij ondergrondse leidingen*, persbericht, 25 juli.

Ministerie van Economische Zaken (2003d), *Antwoorden op kamervragen over de ondergrondse kabels en buisleidingen*, 25 juli.

Ministerie van Economische Zaken (2003e), *Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid*, 14 november. (downloaden via [www.minez.nl](http://www.minez.nl) kamerbrieven)

Ministerie van Economische Zaken (2003f), *Strijdige regels in praktijk – Resultaten meldpunt strijdige regels*, november, [www.strijdigeregels.nl](http://www.strijdigeregels.nl).

Ministerie van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003), *Kabels en Leidingen: Verplichte informatie-uitwisseling en ondergrondse ordening*, Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk: 3072951 TP/II, 19 december.

Ministerie van Economische Zaken (2000), *Publieke belangen en marktordening – Liberalisering en privatisering van netwerksectoren*, Den Haag. (downloaden via [www.minez.nl](http://www.minez.nl))

Ministerie van Financiën (2003), *Consultatienota 'bemiddeling in financiële diensten' – Bijlage 1 Regelgeving en zelfregulering ten aanzien van de kwaliteitskenmerken*.  
([http://www.minfin.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MFCWD315BF764303C49FE97709320C7CEDE1DX8X62905X93](http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MFCWD315BF764303C49FE97709320C7CEDE1DX8X62905X93))

Ministerie van Financiën (1995), *Kabinetsstandpunt Heroverweging Disconteringsvoet*, Den Haag.

Ministerie van Justitie (2003), *Handhaving en certificering – Een handreiking voor de beleids- en wetgevingspraktijk*. Expertisecentrum Rechtshandhaving, Den Haag.

---

- 
- Ministerie van Justitie (1998), *Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen voor convenanten: praktijkvoor-schriften voor ontwerpers van regelingen en convenanten van de rijksoverheid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003), *Voortgang taxibeleid*, Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk: DGP/MDV/BMO/U.03.01426, 23 juli.
- Nooij, M. de & C. Koopmans (2004), *The welfare cost of taxation: the missing cost in cost benefit analysis? A critical note*, SEO discussion paper no. 27, Amsterdam.
- Noordhoek, D.P. (1998), *Sturing en kwaliteit*. Northedge B.V., Gouda.
- Northedge BV (1998), *Sturing en kwaliteit: een theoretisch onderzoek naar de mogelijkheden om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken, mede met behulp van actuele kwaliteitsveranderingen*, i.s.m. Van de Bunt, Gouda.
- NRC Handelsblad* (2003), Bedrijfscode Tabaksblad wordt wet, 10 december.
- NRC Handelsblad* (2003a), K. Peijs: Taxi's moeten prijzenslag voeren, 26 november.
- NRC Handelsblad* (2003b), Lux et libertas - Taxioorlog, 18 november.
- NRC Handelsblad* (2003c), Wachten op de grote klap, door: Meeus, T.J. en Schoof, R., 19 april.
- NRC Handelsblad*, (2003d), Regels voor aanleg leidingen en kabels, door: Meeus, T.J., 25 juli.
- NRC Handelsblad* (2000), Strijd onder de grond om ruimte voor kabels. Door: S. Alonso, 30 november.
- Nyfer (1999), *Moeite met de markt, vijf marktwerkingsprojecten onder de loep*, A.M. Schuurman, L. van der Geest, I.M. Lageweg & P. Brusse, Breukelen.
- OECD (1997), *Public/private alternatives to traditional regulation: business experience in OECD countries*, OECD Working paper no. 28, Parijs.
- Ogus, Anthony (1999), *Self-Regulation*, pp. 587-602, [www.encyclo.findlaw.com/9400book.pdf](http://www.encyclo.findlaw.com/9400book.pdf)
- Oostenbrink, J.B., M.A. Koopmanschap en F.F.H. Rutten (2000). *Handleiding voor kostenonderzoek. Methoden en richtprijzen voor economische evaluaties in de gezondheidszorg*. Amstelveen: College voor Zorgverzekeringen.
- Oosterhout, B. van, (2002), De onwerkbaarheid van meer concurrentie in het Amsterdamse taxi-vervoer. *Intermediar*: [www.intermediar.nl/weekblad/weekblad/februari02/09taxi.html](http://www.intermediar.nl/weekblad/weekblad/februari02/09taxi.html)
- Orlando, Vivian I., 1999, The FDA's accelerated approval process: does the pharmaceutical industry have adequate incentives for self-regulation?, in: *American Journal of Law & Medicine*, Winter
- Parool* (2003), Tweede Kamer wil de taxiwet herzien, 12 juli: [www.parool.nl/artikelen/NIE/print/1057987271131.html](http://www.parool.nl/artikelen/NIE/print/1057987271131.html)
- Parool* (2003) Taxi: slecht imago, best goede service, M. Monden, 5 november.
- Pegrum, Dudley F. (1965), *Public regulation of business*, Homewood, Illinois.
- Posma, Chris (2001), Het rendement van certificeren, in: *Management Kinderopvang* 2/2001, Syneff Consult
- Posner, Richard A. (1974). *Theories of Economic Regulation*, NBER Working Paper W0041. Cambridge: National Bureau of Economic Research. <http://dsl.nber.org/papers/w0041.pdf>, <http://papers.nber.org/papers/W0041>; also published in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5, 1974, (2), 335-358; <http://links.jstor.org/sici?sici=0005-8556%28197423%295%3A2%3C335%3ATOER%3E2.0.CO%3B2-A>.
- Prinsen, H.M., Visser, R.A. (2000), *Eindrapport en advies verbetering naleving taxiregels*, Ministerie van Justitie, Den Haag.
-

- 
- Public Management Service (1997), *Regulatory quality and public sector reform*, PUMA/REF (97)1, OECD: <http://www1.oecd.org/puma/regref/>
- Reagan Administration Regulatory Achievements (1983), *Report of the Presidential Task Force on Regulatory Relief*, August 11, Washington DC.
- Registratiebureau Geschillencommissie Taxivervoer (2003), *Het taxivervoer verandert in uw belang. Omgaan met klachten in het taxivervoer*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat Den Haag.
- Rinnooy Kan, A.H.G. (1993), *Europaternalisme en reclame*. VNO, Den Haag.
- RMO (2002), *Bevrijdende kaders – sturen op verantwoordelijkheid*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag. ([www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)), p. 134.
- Ru, de Hendrik Jan (1988), *Prijst de wet zich uit de markt?*, inaugurele rede Vrije universiteit van Amsterdam, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Schoordijk Instituut (2003), *De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving*, Ph. Eijlander, G. Evers, R. van Gestel, m.m.v. A.J.C. de Moor-van Vugt en H. Peters, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg.
- Schram, A.J.H.C., H.A.A. Verbon en F.A.A.M. van Winden (1994), *Economie van de Overheid*, Academic Service, Amsterdam.
- Sen, A. (2000), The discipline of cost-benefit analysis, *Journal of Legal Studies*, vol., 29, pp. 931-952.
- SEO (2003a), *Zelf doen? – Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, SEO-rapport nr. 664, B. Baarsma, F. Felsö, S. van Geffen en J. Mulder (allen SEO) en A. Oostdijk (Research voor Beleid), Amsterdam.
- SEO (2003b), *Roadmap zelfregulering*, internet applicatie, B. Baarsma en F. Felsö, beschikbaar via [www.seo.nl](http://www.seo.nl).
- SEO (2003c), *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? – essay over zelfsturing in de publieke sector*, SEO-rapport nr. 710, B. Baarsma, Amsterdam.
- SEO (2003d), *Kosten en baten van reïntegratiediensten*, SEO-rapport nr. 677, I. Groot, L. Kok, C. Koopmans, Amsterdam.
- SEO (2003e), *Kosten-batenanalyse van vestiging en verblijf internationale organisaties*, SEO-rapport nr. 617, M. de Nooij en J. Theeuwes, Amsterdam (nog niet openbaar). Zie ook: Nooij, de, M. en J. Theeuwes (te verschijnen in 2004), De kosten en baten van internationale organisaties, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*.
- SEO (2003f), *“Gansch het raderwerk staat stil”: de kosten van stroomstoringen*, SEO-rapportnr. 685, C. Bijvoet, M. de Nooij, C. Koopmans, Amsterdam.
- SEO/Berenschot (2003), *Spanning op de markt – Resultaten van marktwerking in de elektriciteitssector*, M. de Nooij & J. Theeuwes (beiden SEO), P. Plug, M. Luursma, M. van Roost, R. Timmerman & R. Koopmans (allen Berenschot), Stichting voor Economisch Onderzoek/Berenschot, rapportnummer 660, Amsterdam/Den Haag. Verkrijgbaar via [www.ez.nl](http://www.ez.nl)
- Stigler, G.J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, (1), 3-21.
- Stigler, George J. (1974). Free riders and collective action: an appendix to theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5, (2), 359-365; <http://links.jstor.org/sici?sici=0005-8556%28197423%295%3A2%3C359%3AFRACAA%3E2.0.CO%3B2-E>.
- Taskforce on Industry Self-regulation (2000), *Industry Self-Regulation in Consumer Markets* [www.treasury.gov.au](http://www.treasury.gov.au)
-



- TNO Nipo Consult (2003), *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2002*. In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Amsterdam.
- Tweede Kamer (2000), *Van beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*, Vergaderjaar 2001-2002, 26 573, nr. 70
- Tweede Kamer (1993), *Wetgeving: organisatie, proces en product*, vergaderjaar 1993-1994, 23 710, nr. 1-2. (Brief van de Algemene Rekenkamer n.a.v. het rapport 'Wetgeving: organisatie, proces en product').
- Verberk, S. & Erp, J. van (2002), Certificering als instrument voor naleving van regelgeving, kansen en risico's. *Openbaar Bestuur, tijdschrift voor beleid en organisatie & politiek*, 12, (4), 2-5.
- Veld, Roel, in 't (1993), Zelfregulering en overheidssturing, In: Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. & Peters, J.A.F. (eds.), *Overheid en zelfregulering*. pp. 53-68. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Volkscrant* (2003) Aannemers moeten elkaar informeren over ligging kabels, door: Du Pré, R., 26 juli.
- WBK Actueel (2003), vlugschrift Programmabureau Implementatie Wbk, april.
- Werkgroep 'Andere Toezichtsarrangementen' (2004), *Vreemde ogen – naar een andere kijk op toezichtarrangementen*, eindrapport, februari, Ministerie van EZ, Financiën, BZK en Justitie, Den Haag.
- Winston, C. (1996), *U.S. Industry Adjustment to economic deregulation*, paper presented at AEI conference, Regulatory Reform: making costs count, Washington, D.C., December.
- Winston, C. (1993), Economic deregulation: days of reckoning for microeconomist, in: *Journal of Economic Literature*, 31, pp. 1263-89.
- WODC (1999), *Justitiële verkenningen*, 25<sup>e</sup> jrg., nr. 2, maart, Den Haag.
- WRR (2002b), *Het borgen van publiek belang*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport 56, Den Haag. ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl))
- Yilmaz, Yesmin (1998), Private regulation: A Real Alternative for Regulatory Reform, in: *Policy Analysis*, No. 303, April.

## Doorzochte sites - algemeen

Administratieve lasten en strijdige regels: [www.actal.nl](http://www.actal.nl), [www.administievelasten.nl](http://www.administievelasten.nl), [www.strijdigeregels.nl](http://www.strijdigeregels.nl)

Algemene Rekenkamer [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

American Chamber of Commerce [www.acce.org](http://www.acce.org)

Australian Competition & Consumer Policy Division :  
<http://www.selfregulation.gov.au>

Federal Trade Commission [www.ftc.gov](http://www.ftc.gov)

Organisation for Economic Co-operation and Development  
[http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_37463\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37463,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37463_1_1_1_1_37463,00.html)

International Chamber of Commerce (US) [www.uscib.org](http://www.uscib.org)

Journal of Small Business Management [www.be.wvu.edu/serve/bureau/jsbm/](http://www.be.wvu.edu/serve/bureau/jsbm/)

Regulation Magazine [www.cato.org/pubs/regulation/regultn-arch.html](http://www.cato.org/pubs/regulation/regultn-arch.html)

Sociaal Economische Raad: [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

Verbond voor Verzekeraars en Centrum voor Verzekeringsstatistiek [www.verzekeraars.org](http://www.verzekeraars.org)

---

---

## Doorzochte sites - cases

### **Taximarkt**

[www.taxiplan.nl](http://www.taxiplan.nl)

Koninklijk Nederlands Vervoer: [www.knv.nl](http://www.knv.nl)

Stichting kwaliteitsbevordering kleinschalig personenvervoer [www.skkp.nl](http://www.skkp.nl)

[www.taxiwet.nl](http://www.taxiwet.nl)

Gemeente Amsterdam, dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer [www.ivv.amsterdam.nl/taxi](http://www.ivv.amsterdam.nl/taxi)

### **Kinderopvang**

[www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)

Het rendement van certificeren voor kinderopvangorganisaties, [www.kleinkapitaal.nl](http://www.kleinkapitaal.nl)

Interviews met gecertificeerden, [www.kleinkapitaal.nl](http://www.kleinkapitaal.nl)

WBK in het kort, [www.wbk.nl](http://www.wbk.nl)

### **Kabels en buizen**

[www.klic.nl](http://www.klic.nl)

### **Registratie storingscijfers**

[www.dte.nl](http://www.dte.nl)

## Lijst met gesprekspartners

Dhr. J.L.A. van Rijckevorsel (Verbond van Verzekeraars, Centrum voor Verzekeringsstatistiek)

### **Taximarkt**

Dhr. M. Beck (Ministerie V&W)

Dhr. Th. van Mierlo (SER)

### **Kinderopvang**

Dhr. M.P. Flier (Ministerie van SZW)

Dhr. Th. van Mierlo (SER)

Dhr. E. Soetendal (Ministerie van SZW)

### **Kabels en buizen**

Dhr. J.M. Nobbe (Ministerie V&W – Rijkswaterstaat Meetkundige Dienst)

### **Registratie storingscijfers**

Dhr. M. van Gemert (DTe)

Dhr. J. Grefhorst (Gastec Certification)

Dhr. D.E. Hesselting (DTe)

Dhr. P.H. Raats (DTe)

Dhr. H.T. Sukel (Raad voor Accreditatie)

---

Stichting voor Economisch Onderzoek  
der Universiteit van Amsterdam  
Roetersstraat 29  
1018 WB Amsterdam

