

Feiten en effecten wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties



Voorwoord

De verzwaring van
uitvoeringstaken
komt door

147%

meer regels.

In de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor uitvoeringsorganisaties die moeite hebben met het navigeren door complexe wet- en regelgeving. De Staat van de Uitvoering, een periodiek terugkerende publicatie die de politiek informeert over de publieke dienstverlening, concludeert reeds drie jaar op rij dat het uitdijen en ingewikkelder worden van het regelgevingslandschap het grootste knelpunt vormt voor de uitvoering: “uitvoerders, burgers en ondernemers begrijpen het niet meer”.

Op de vragen hoeveel extra wetten en regels op het bord van uitvoeringsorganisaties zijn gekomen, hoeveel complexer de wetten en regels zijn geworden en wat de consequentie daarvan is voor uitvoeringsorganisaties bestaan tot op heden slechts kwalitatieve inzichten. Een integraal en kwantitatief beeld over hoeveel extra en complexere wetten en regels de kant van de uitvoerders opkomt, ontbreekt. Om de uitvoeringsdruk voor uitvoeringsorganisaties in kaart te brengen, heeft PwC op basis van publieke informatie een database met ruim één miljoen datapunten ontwikkeld.

Uit onze analyses blijkt dat taakverzwaring niet alleen een beeld is dat leeft bij de uitvoerders, maar een ontwikkeling is die feitelijk en gestaag de afgelopen 20 jaar heeft plaatsgevonden. De verzwaring van uitvoeringstaken komt door 147% meer regels, 88% meer uitzonderingen per regel en 105% meer verwevenheid van regels. De effecten laten zich meetbaar zien in de uitbreiding van het aantal medewerkers en de dalende productiviteit in de uitvoering. Met name de toegenomen complexiteit van wetten en regels door de stapeling van uitzondering op uitzondering maakt het werk van de uitvoerders arbeidsintensiever doordat minder werk via massale processen kan verlopen.

Deze bevindingen leiden tot een bestuurlijke agenda en een uitvoeringsagenda. Bestuurlijk is het noodzakelijk weer werk te maken van stelselhervormingen waarbij de nu gestapelde wetten en regels bij elkaar worden gebracht en samen overzichtelijk en uitvoerbaar worden gemaakt. In de uitvoering vraagt de stapeling van regels en de doorontwikkeling van het Nederlandse bestel gerichte investeringen in de adaptiviteit van organisaties in termen van IT en menskracht.

Selwyn Moons – Industry Leader Publieke Sector, PwC
Sander van Veldhuizen – Partner Publieke Sector, PwC

Voor de 51 grootste uitvoeringsorganisaties heeft PwC de regeldruk kwantitatief geanalyseerd

~160

Uitvoeringsorganisaties

Nederland kent circa 160 organisaties die onder de aansturing van de ministeries vallen en de schakel vormen tussen beleidswensen en de uitvoering van deze wensen

51

Grootste uitvoerders

Voor de 51 grootste uitvoeringsorganisaties (op basis van FTE in dienst) hebben wij de van toepassing zijnde wetten en regels geanalyseerd en deze gekoppeld aan de productiviteitsdatabase van PwC

>95%

Dekking van de uitvoering

- De 51 grootste uitvoeringsorganisaties:
- Hebben >95% van het aantal werknemers in de uitvoering in dienst, en
- Dekken >95% van de totale omzet van alle uitvoeringsorganisaties af

De PwC-database meet de veelheid en complexiteit van regelgeving en koppelt dit aan productiviteitsdata

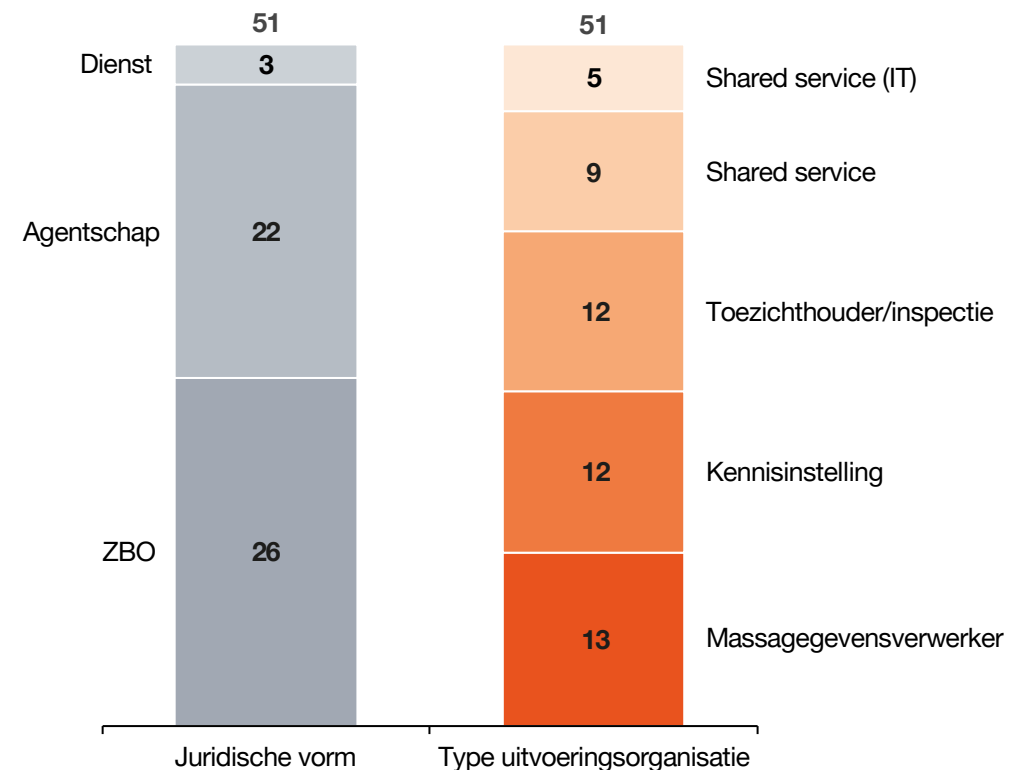
Voor de database zijn gegevens van 2005-2024 verzameld over:

- **Veelheid** aan wetten en regels: aantal wetten en regels per uitvoeringsorganisatie, aantal jaarlijkse wijzigingen en de wetten en regels m.b.t. privacy en informatiebeveiliging
- **Complexiteit** van wetten en regels: aantal uitzonderingen, vrijstellingen, ontheffingen en hardheidsclausules in wetten en regels, alsook de onderlinge verwijzingen tussen wetten en regels en de beoordeelde wetskwaliteit door de Raad van State

Daarbij is **alleen** gebruik gemaakt van **openbare bronnen**

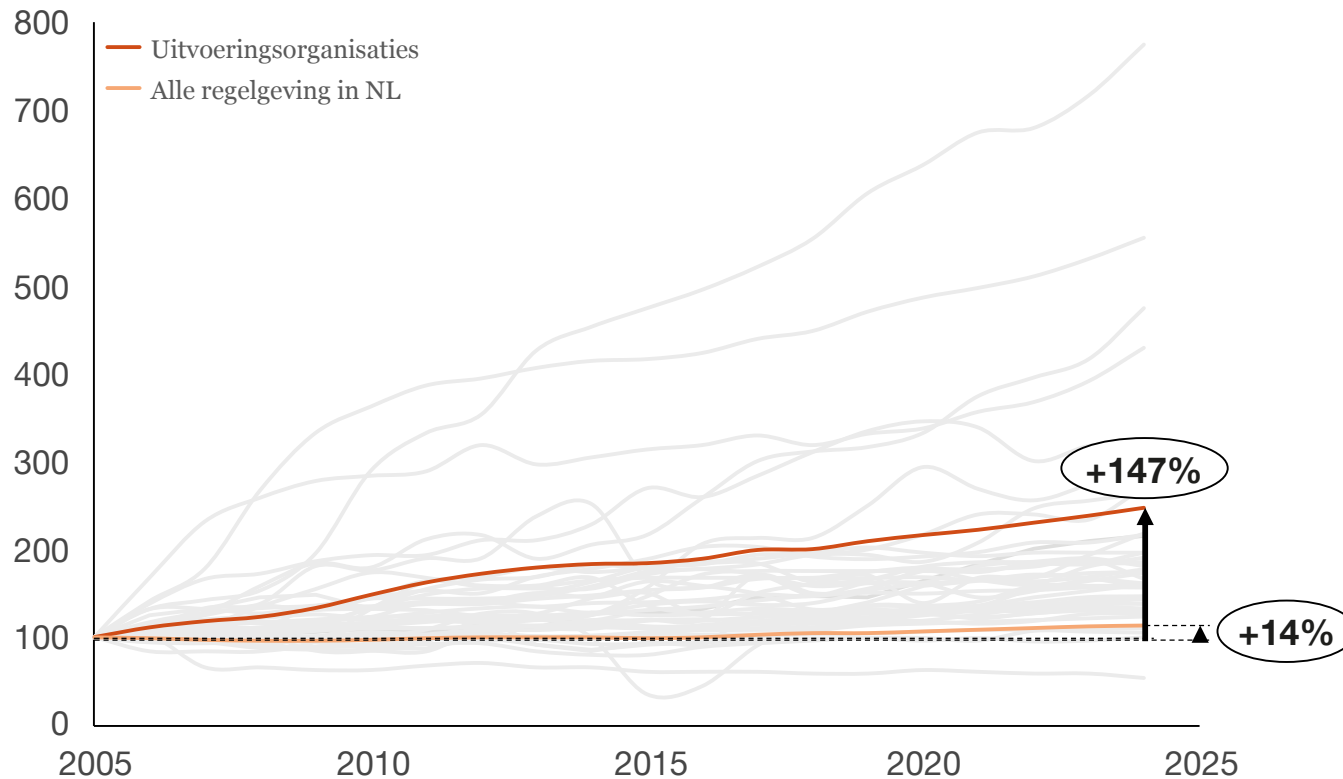
De database is aangesloten op de database van PwC over de **productiviteit** van uitvoeringsorganisaties

Eigenschappen uitvoeringsorganisaties in de database



Stapelings van beleid op beleid: uitvoeringsorganisaties voeren 2,5 keer zoveel wetten en regels uit als 20 jaar geleden

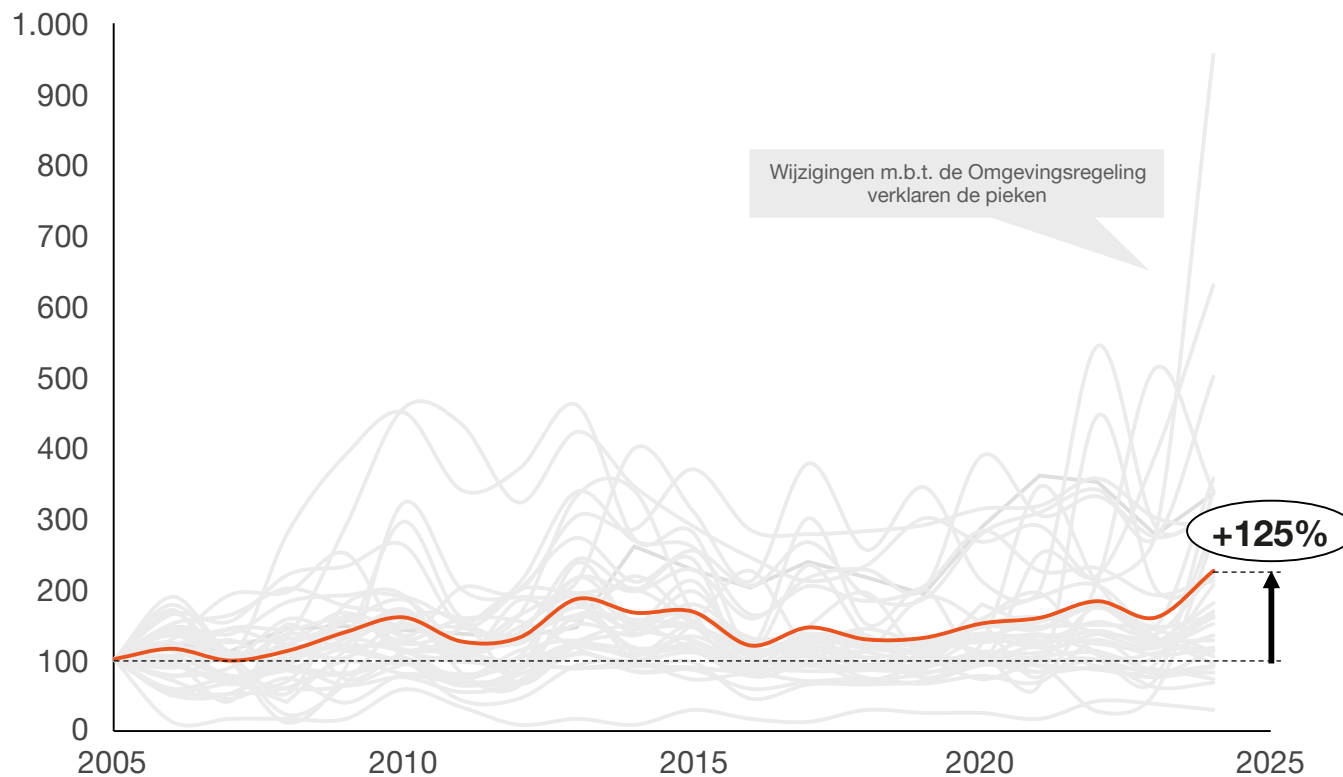
Aantal wetten en regels per uitvoeringsorganisatie (2005 = 100)



- Sinds 2005 is het aantal wetten en regels voor uitvoeringsorganisaties **toegenomen met 147%**
- **Maatschappijbreed** was de toename van wetten en regels aanzienlijk lager: **14%**
- Slechts één organisatie kende een afname. Dit duidt erop dat niet enkel sprake kan zijn van taakverschuiving, maar van **taakverzwaring** over de breedte van de uitvoering
- De toename raakt toezichthouders het hardst (+291%) (zie bijlage)
- Ook de wetten en regels over privacy en informatiebeveiliging zijn ruim verdubbeld (zie bijlage)

Het aantal wijzigingen per regeling is grofweg constant, maar stapelt door vanwege de toegenomen regelgeving

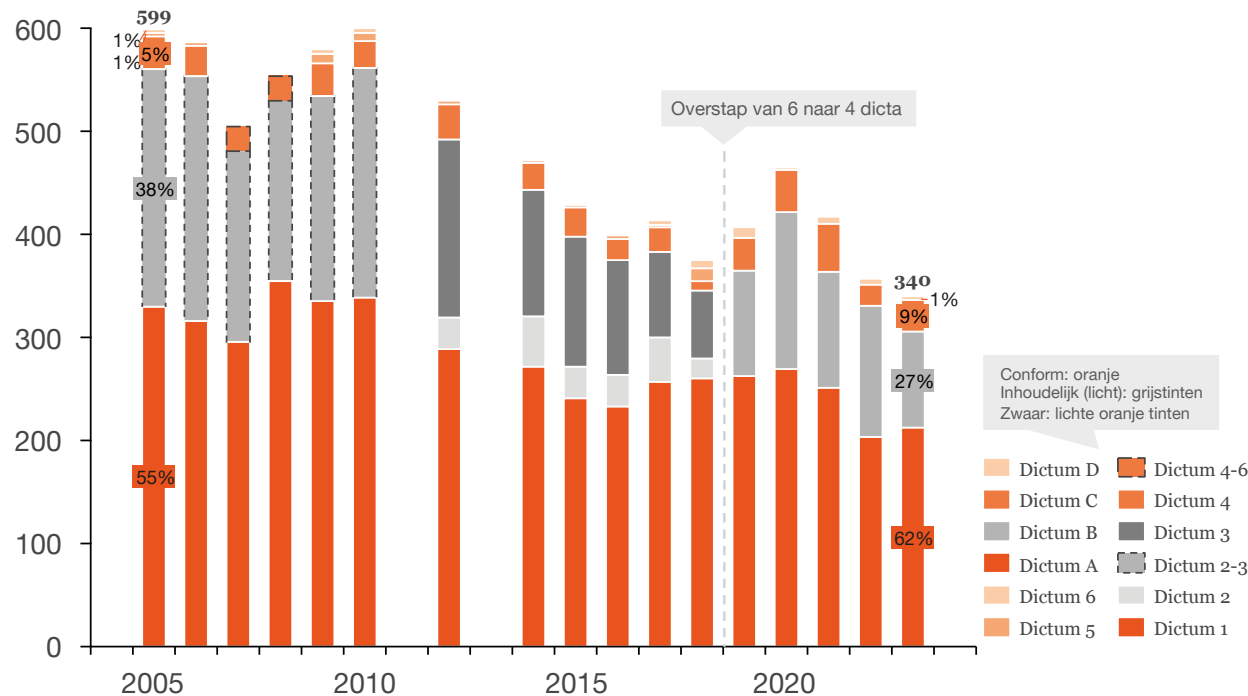
Aantal wijzigingen van wetten en regels per uitvoeringsorganisatie (2005 = 100)



- Het jaarlijkse aantal wijzigingen per wet of regel neemt niet structureel toe. Wel stuwt de sterke groei van het aantal wetten en regels het **totale aantal jaarlijkse wijzigingen (+125%)**
- Een hoog aantal wetswijzigingen binnen kort tijdsbestek **vergt wendbaarheid en continue kennisactualisatie** van de uitvoerders

De kwaliteit van wet- en regelgeving blijft nagenoeg gelijk, maar er zijn steeds minder stelselherzieningen

Adviezen ('dicta') van de Raad van State op voorgestelde wet- en regelgeving¹

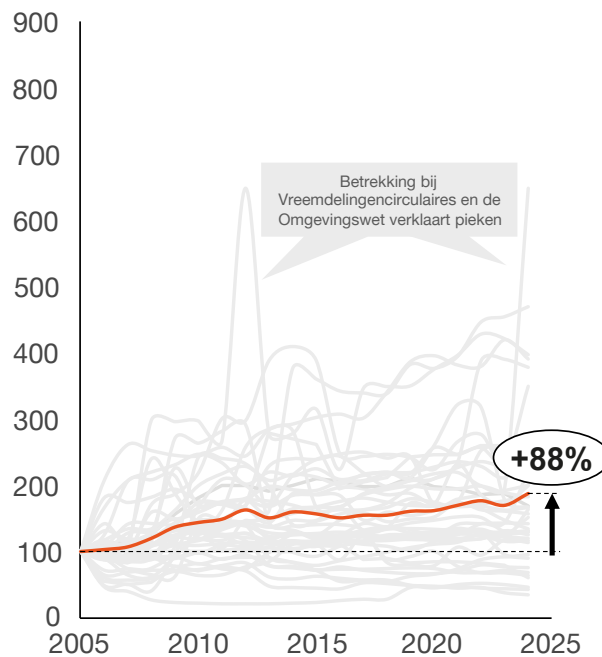


- Op basis van de adviezen ("dicta") van de Raad van State **kan niet worden gesteld dat de kwaliteit van wet- en regelgeving noemenswaardig is afgenomen**
- Wel kan het zijn dat de uitvoerbaarheid (één van de vier toetsingscriteria) achteruit is gegaan
- Het aantal adviezen afgegeven door de Raad van State is tijdens de kabinetten Rutte sterk afgenomen: -43%.
- In plaats van belangrijke stelsels zoals het toeslagenstelsel te herzien, worden **bestaande stelsels uitgebreid met nieuwe uitwerkingen van wetten en regels** (die doorgaans niet aan de Raad van State hoeven te worden voorgelegd)

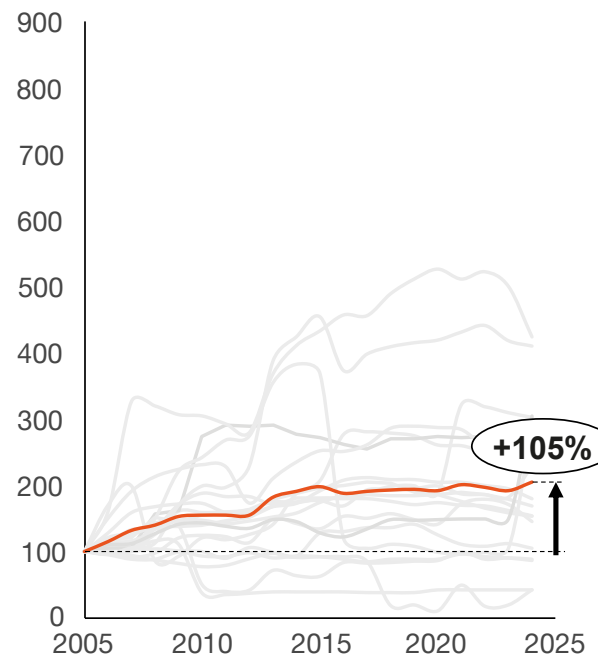
1) Voor 2011 en 2013 was geen data m.b.t. de dicta beschikbaar in de jaarverslagen van de RvS. Voor 2005-2010 was niet altijd op dictumniveau data beschikbaar voor de inhoudelijk lichte en zware dicta (2-6). Daarom zijn in deze gevallen betreffende dicta gezamenlijk weergegeven.

De uitvoering wordt arbeidsintensiever door toegenomen uitzonderingen en verwevenheid van regelgeving

Aantal uitzonderingen per wet of regel per uitvoeringsorganisatie (2005 = 100)



Aantal verwijzingen per wet of regel per uitvoeringsorganisatie (2005 = 100)



- Het aantal uitzonderingen per wet of regel is bijna verdubbeld (+88%).¹ Deze toename stamt al van voor de roep om meer maatwerk en duidt vooral op een **stapeling van uitzondering op uitzondering**
- Ook voor tijdelijk bedoelde uitzonderingen geldt vaak: **niets is zo permanent als een tijdelijke maatregel**
- Wet- en regelgeving wordt steeds nauwer met elkaar verweven. Regelingen **verwijzen tegenwoordig naar dubbel zoveel (+105%) andere regelingen** als voorheen

1) De toename is nog hoger voor het aantal vrijstellingen en ontheffingen (+124%) en hardheidsclausules (+253%).

Taakverzwaring en complexe regels vragen steeds meer arbeidsinzet en bevatten risico's voor de menselijke maat

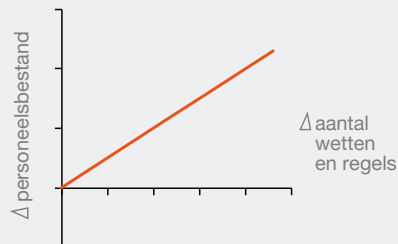
Uitbreiding personeelsbestand

Er is een sterk verband tussen de toename van het aantal wetten en regels (**stapeling van beleid op beleid**) en de uitbreiding van de personeelsbestanden van uitvoerders

Het lukt vaak niet de nieuwe en gewijzigde wetten en regels met het bestaande personeelsbestand op te vangen

Dit komt onder andere door:

- Complexiteit van wetten en regels
- Verouderde IT-systemen

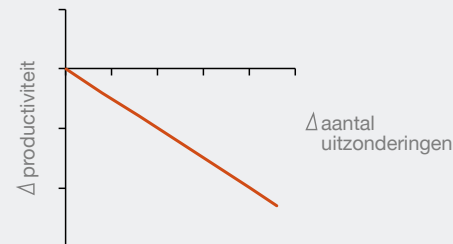


Daling productiviteit

Er is ook een sterk verband tussen de toename van het aantal uitzonderingen (**stapeling van uitzondering op uitzondering**) in wetten en regels en de daling van de productiviteit van uitvoerders

Deze complexere regelgeving leidt tot arbeidsintensiever en meer handmatig werk

Voor elke euro die wordt geïnvesteerd in de uitvoering kan de overheid daardoor minder diensten verlenen aan de burger



'Paradox van de Menselijke Maat'

De wens om beleid zoveel mogelijk op het individu af te stemmen, leidt in de praktijk regelmatig tot



langere wachttijden omdat maatwerk arbeidsintensief is



rigide werkinstructies omdat medewerkers vaak niet zijn opgeleid voor het leveren van maatwerk



risico op rechtsongelijkheid omdat burgers via maatwerk verschillende behandelingen krijgen

De bevindingen van PwC geven aanleiding voor een ambitieuze bestuurlijke agenda en een uitvoeringsagenda

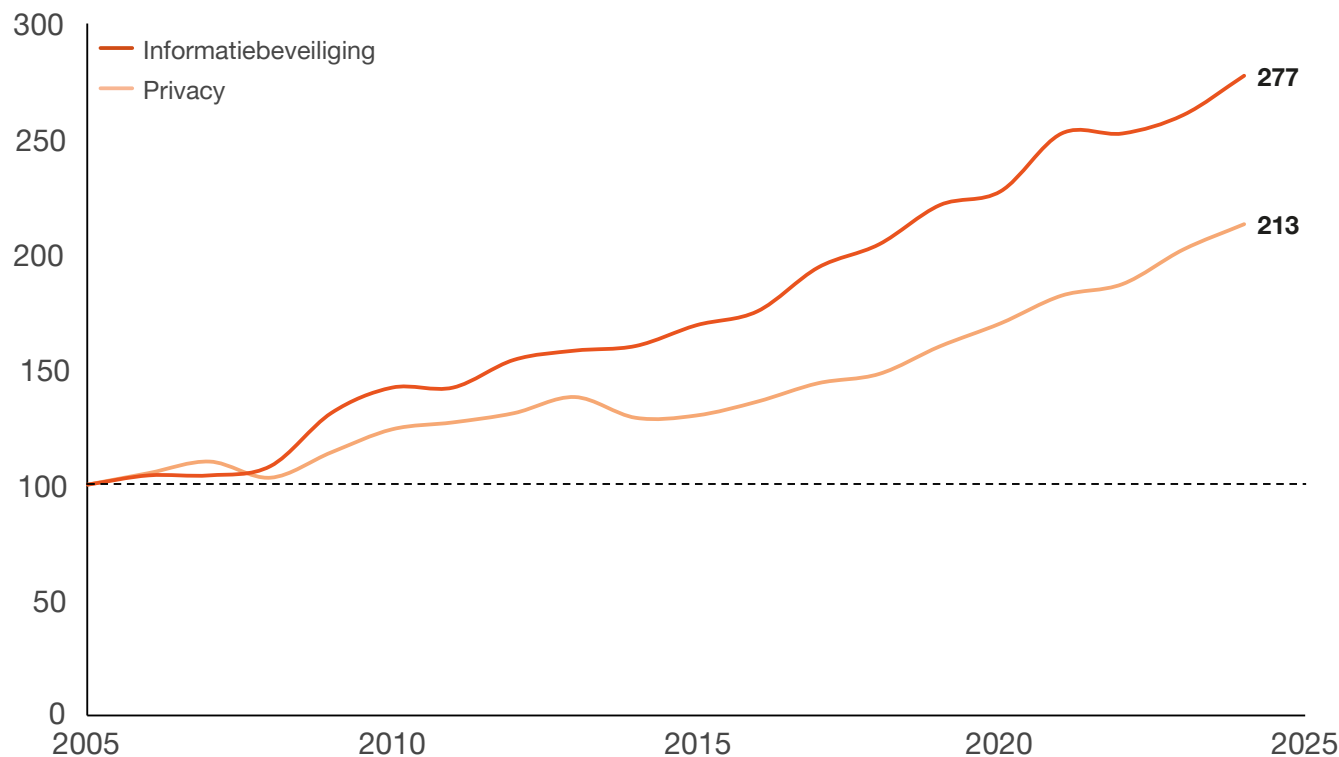


Bijlage: Aanvullende analyses



Het aantal wetten en regels die betrekking hebben op privacy en informatiebeveiliging is meer dan verdubbeld

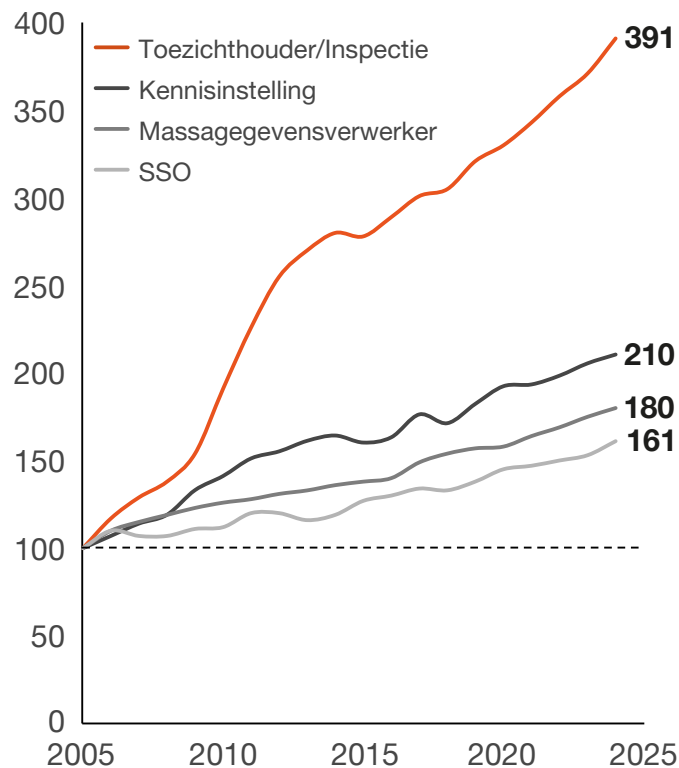
Aantal wetten en regels met bepalingen over privacy en informatiebeveiliging (2005 = 100)



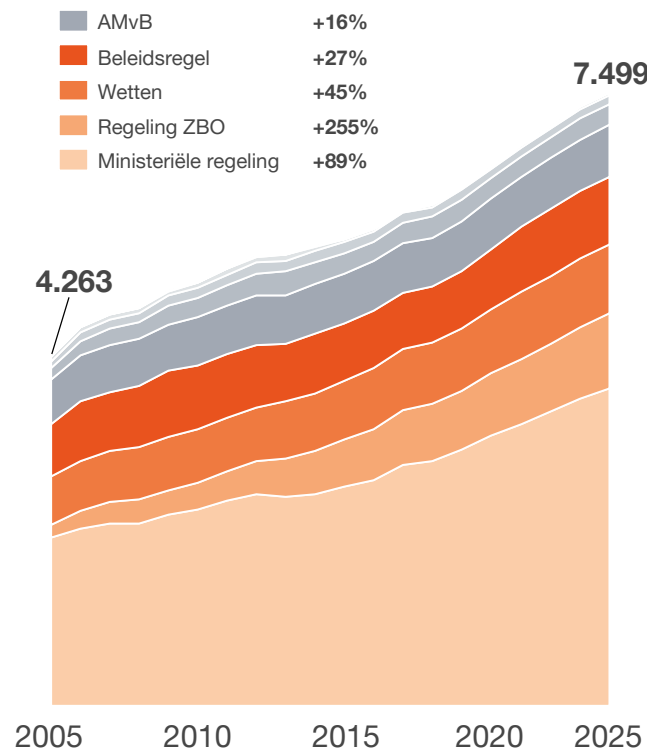
- In de uitvoering moeten uitvoeringsorganisaties rekening houden met wetgeving op het gebied van **privacy en informatiebeveiliging**
- Het aantal wetten en regels met bepalingen om privacy en informatiebeveiliging te borgen, is sinds 2005 **ruim verdubbeld**
- Het belang van gegevensbescherming heeft de Nederlandse wet- en regelgeving in den brede doordrongen

De toename van wetten en regels raakt toezichthouders het hardst en wordt gedreven door ministeriële regelingen en regelingen ZBO's

Aantal wetten en regels per type organisatie



Aantal wetten en regels per regeltype



- Met afstand raakt de toename van regelgeving zij die de toepassing van regelgeving controleren het hardst: de **toezichthouders (+291%)**
- Het zwaartepunt van de uit te voeren regelgeving komt steeds nadrukkelijker bij **ministeriële regelingen (+89%)** en **regelingen ZBO's (+255%)** te liggen
- Deze regelingen bieden ministers meer autonomie en flexibiliteit om in te spelen op de actualiteit. Dit vraagt echter ook een hoge mate van wendbaarheid van uitvoeringsorganisatie

Bijlage: Onderzoeks-methode



De veelheid en complexiteit zijn holistisch gemeten aan de hand van 9 indicatoren



Longitudinale analyse: 2005 t/m 2024 voor de 51 grootste uitvoeringsorganisaties



Er is enkel gebruik gemaakt van **openbare bronnen**:

- Wettenbank van de overheid
- De hieraan verwante Linked Data Overheid (LiDO)
- Jaarverslagen van de Raad van State



De database bevat **meer dan 1 miljoen datapunten** die geautomatiseerd zijn verzameld en handmatig zijn gevalideerd

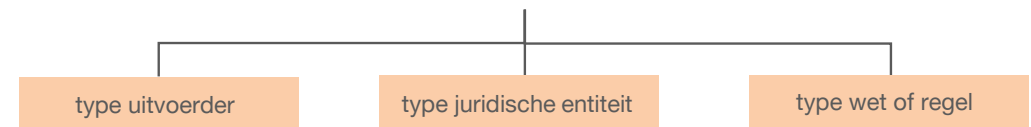


Uitvoerders met een **minimum aantal wetten, wijzigingen en uitzonderingen** zijn meegewogen om vertekening van de metingen (toenames) te voorkomen

9 indicatoren

Veelheid	+	Complexiteit
aantal actieve wetten en regels		adviezen ('dicta') Raad van State
aantal wijzigingen		aantal uitzonderingen
aantal privacyregelingen		aantal vrijstellingen en ontheffingen
aantal informatiebeveiligingsregelingen		aantal hardheidsclausules
		aantal verwijzingen

3 uitsplitsingen



De onderstaande 51 uitvoeringsorganisaties maken onderdeel uit van het onderzoek

Massagegegevens-verwerker

Belastingdienst
CBR
CJIB
DJI
DUO
IND
Kadaster
KvK
OM
RDW
RvIG
SVB
UWV

Toezichthouder

AFM
DNB
ILT
Justis
LVNL
NVWA
Politie
Raad voor de Rechtsbijstand
Raad voor de Rechtspraak
RDI
RIVM
RvdK

Kennisinstelling

CBS
KB
KNAW
KNMI
Nationaal Archief
NFI
NWO
Samenwerkingsorganisatie
Beroepsonderwijs
Bedrijfsleven
Stichting participatiefonds
Stichting vervangingsfonds
TNO
WR

SSO

COA
FMH
O&P Rijk
Paresto
RPO
RVB
RVO
RWS
Staatsbosbeheer

SSO (IT)

DICTU
DPC
Logius
NPO
SSC-ICT

Contacts



Selwyn Moons
Industry Leader Publieke Sector
T: +31 6 22161505
E: selwyn.moons@pwc.com



Sander van Veldhuizen
Partner Publieke Sector Finance
T: +31 6 34190525
E: sander.van.veldhuizen@pwc.com

Onderzoeksteam

Auteurs

Selwyn Moons	Industry Leader Publieke Sector
Sander van Veldhuizen	Partner Publieke Sector Finance
Axel Rooden	Publieke Sector Finance Team
Babs Vincken	Publieke Sector Finance Team

Onderzoekers (alfabetische volgorde)

Adriaan Zantman	Data Analytics Team
Jasmin Scheven	Publieke Sector Finance Team
Karmanpreet Singh	Data Analytics Team
Salma Naji	Data & Technology Team
Sourav Bhattacharjee	Data Analytics Team

© 2025 PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289). All rights reserved. PwC refers to the PwC network and/or one or more of its member firms, each of which is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details.

At PwC, our purpose is to build trust in society and solve important problems. We're a network of firms in 151 countries with nearly 364,000 people who are committed to delivering quality in assurance, advisory and tax services. At PwC in the Netherlands over 5,700 people work together. Find out more and tell us what matters to you by visiting us at www.pwc.nl.