

Feiten en effecten wet- en regelgeving op de Inspectie van het Onderwijs



Voorwoord

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

Sander van Veldhuizen – partner publieke sector



Voor de IvhO en 51 andere 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

52

Grootste uitvoerders

Voor de Inspectie van het Onderwijs en de 51 andere 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%

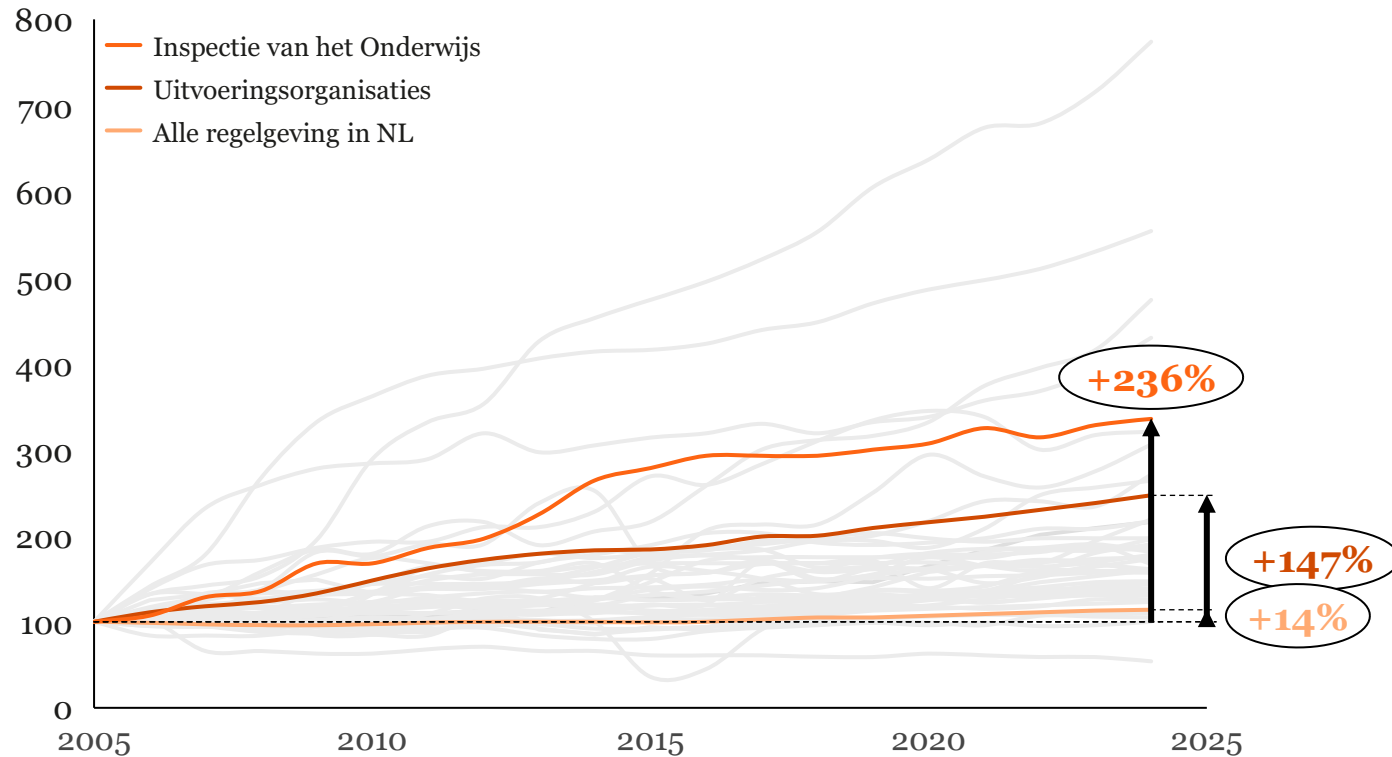
Dekking van de uitvoering

Deze uitvoeringsorganisaties:

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

Stapeling van beleid op beleid: de IvhO voert ruim 3 keer zoveel wetten en regels uit als 20 jaar geleden

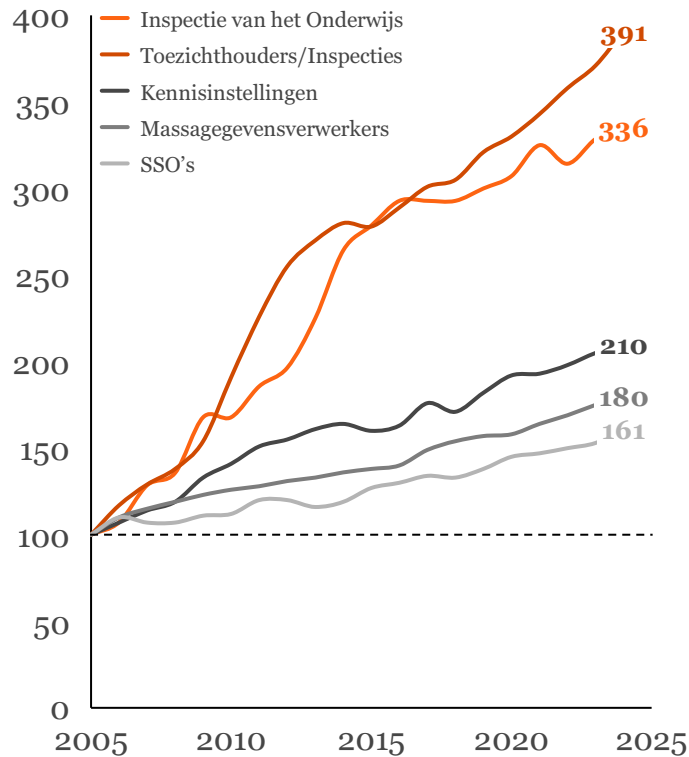
Aantal wetten en regels per uitvoeringsorganisatie (2005 = 100)



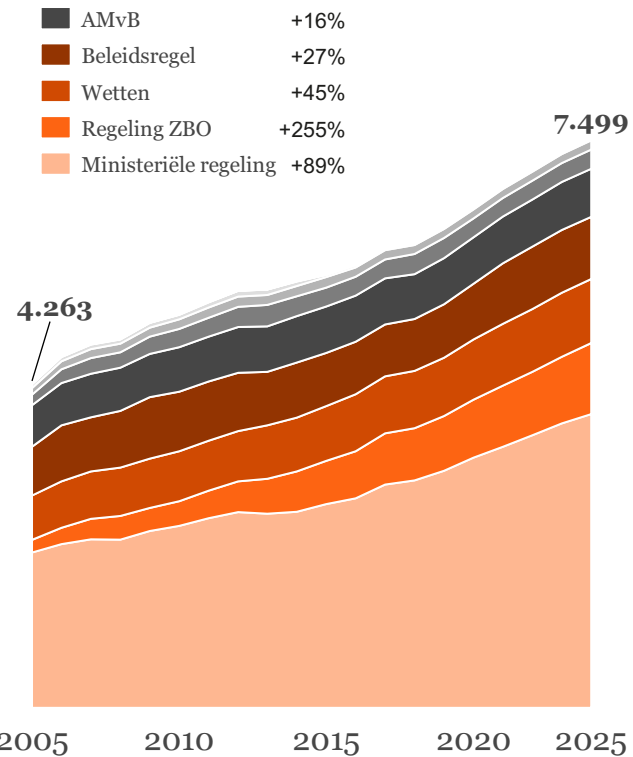
- Sinds 2005 is het aantal wetten en regels voor de Inspectie van het Onderwijs **toegenomen met 236%**
- Dit is ruim hoger dan voor de gemiddelde uitvoeringsorganisatie: +147%
- Bovendien is de toename van wetten en regels maatschappijbreed (voor bedrijven, burgers etc.) met +14% aanzienlijk lager
- 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 van wetten en regels raakt toezichthouders zoals IvhO het hardst en wordt gedreven door ministeriële regelingen en regelingen ZBO

Aantal wetten en regels per type organisatie



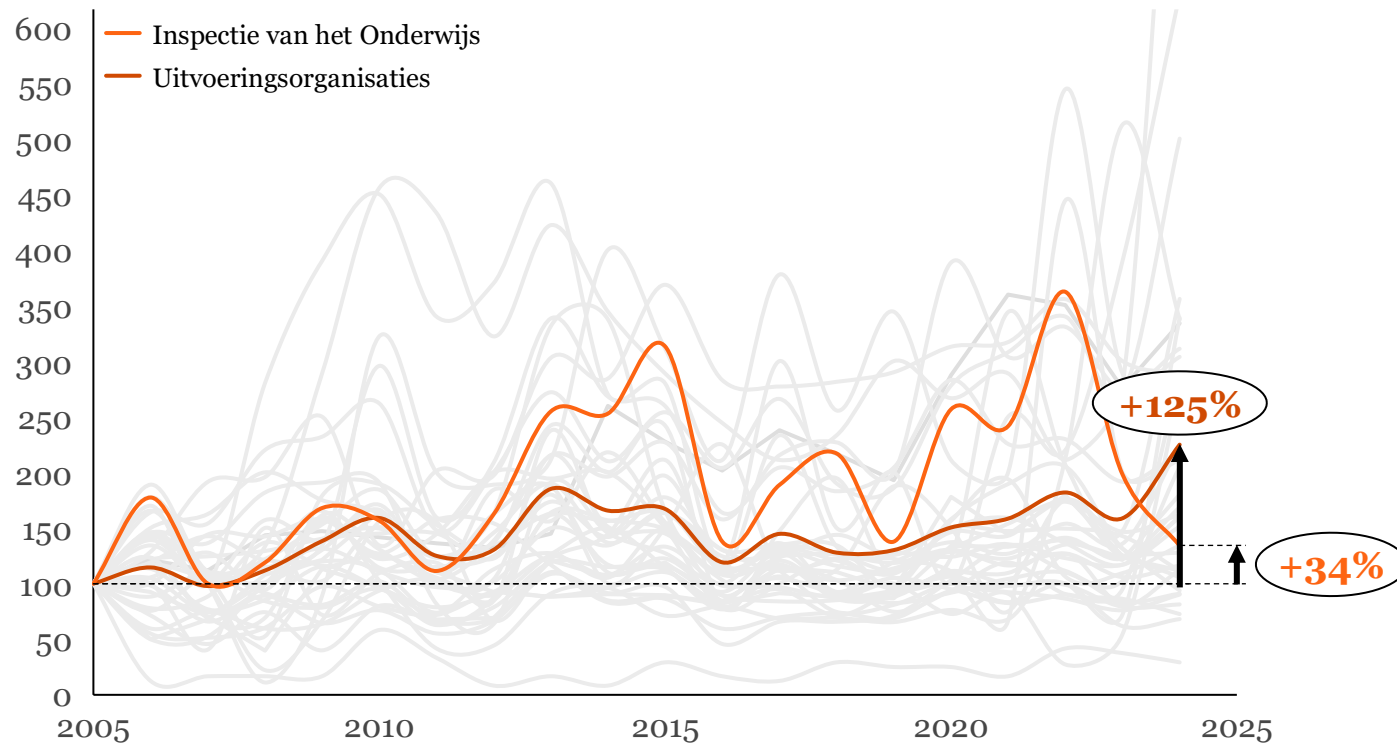
Aantal wetten en regels per regeltype (alle uitvoeringsorganisaties)



- Met afstand raakt de toename van regelgeving zij die de toepassing van regelgeving controleren het hardst: de **toezichthouders (+291%)**
- De ontwikkeling van het aantal wetten en regels van **IvhO** is **vergelijkbaar met** die van **andere toezichthouders (+236%)**
- Het zwaartepunt van de uit te voeren regelgeving komt steeds nadrukkelijker bij **ministeriële regelingen (+89%)** en **regelingen ZBO (+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 uitvoeringsorganisaties

Het aantal jaarlijkse wetswijzigingen fluctueert bij IvhO en andere uitvoeringsorganisaties, maar ligt hoger dan in 2005

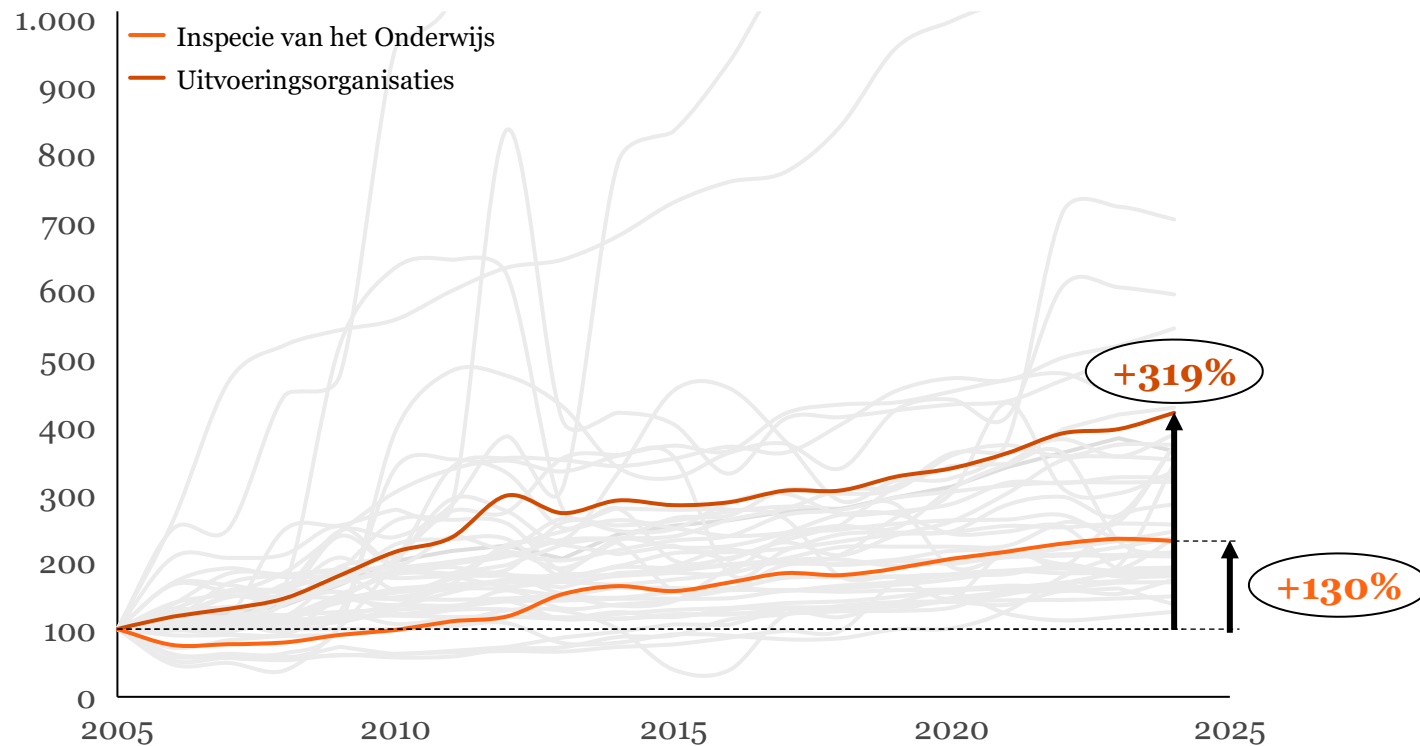
Aantal wijzigingen van wetten en regels (2005 = 100)



- Het aantal wijzigingen *per wet of regel* neemt niet structureel toe bij IvhO en fluctueert zichtbaar op jaarbasis
- Wel stuwt de groei van het aantal wetten en regels het **totale aantal jaarlijkse wijzigingen: dit aantal is elk jaar gelijk aan of hoger dan in 2005**
- Een hoog aantal wetswijzigingen binnen kort tijdsbestek vergt **wendbaarheid en continue kennisactualisatie** van de uitvoerders

Stapeling van uitzondering op uitzondering: de wetten van IvhO bevatten 130% meer uitzonderingen dan in 2005

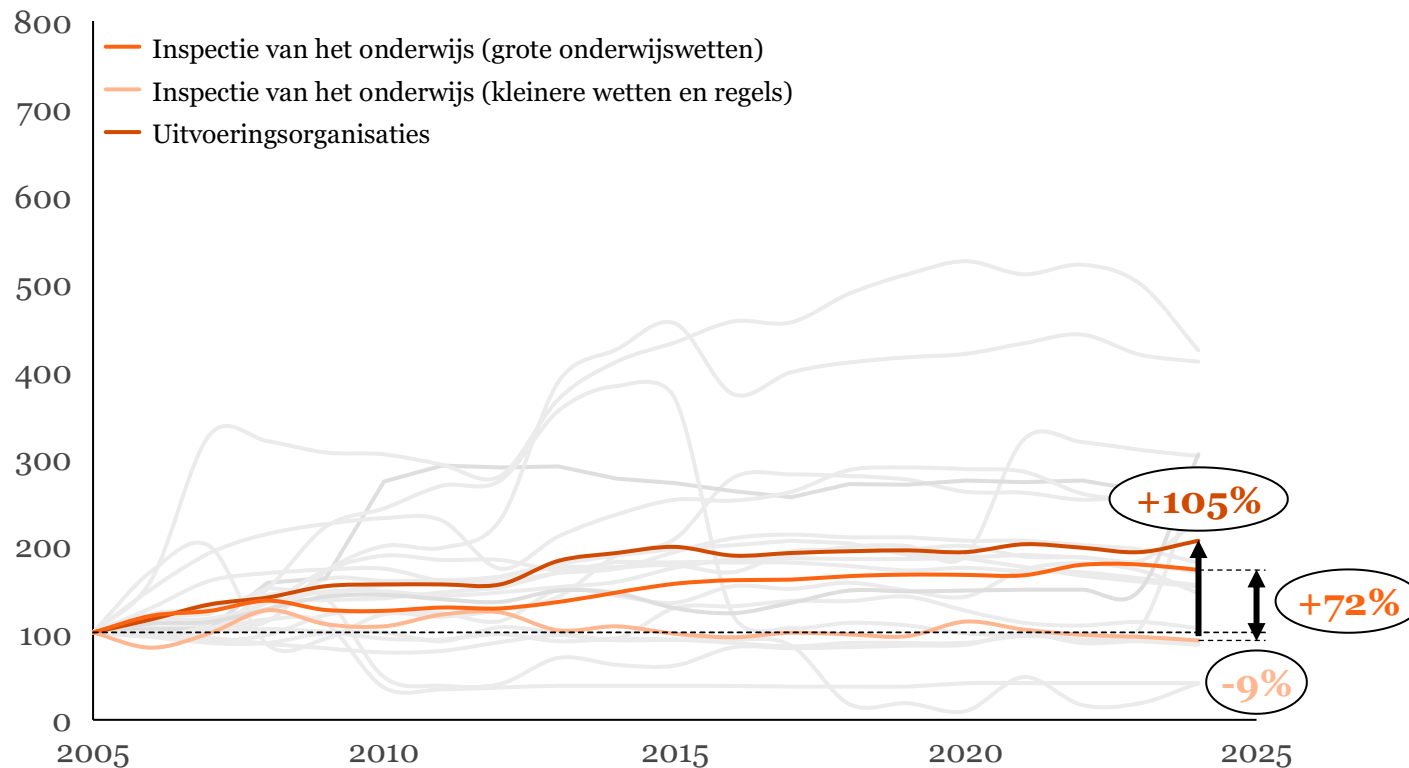
Aantal uitzonderingen, vrijstellingen en ontheffingen per uitvoeringsorganisatie (2005 = 100)



- Het totale aantal uitzonderingen, vrijstellingen en ontheffingen van IvhO is **meer dan verdubbeld (+130%)** de afgelopen 20 jaar. Deze toename wordt vooral gedreven doordat het aantal wetten en regels van IvhO sterk is toegenomen
- De toename stamt al van voor de politiek-maatschappelijke roep om meer maatwerk en duidt vooral op een **stapeling van uitzondering op uitzondering**
- De regelgeving van IvhO bevat **relatief vaak vrijstellingsgronden** vergeleken met andere uitzonderingsorganisaties (bv. de Leerplichtwet), waar uitzonderingsgronden met afstand de boventoon voeren
- Ook voor tijdelijk bedoelde uitzonderingen geldt vaak: **niets is zo permanent als een tijdelijke maatregel**

Met name de grote onderwijswetten van IvhO raken steeds meer verweven met andere wetten en regels (+72%)

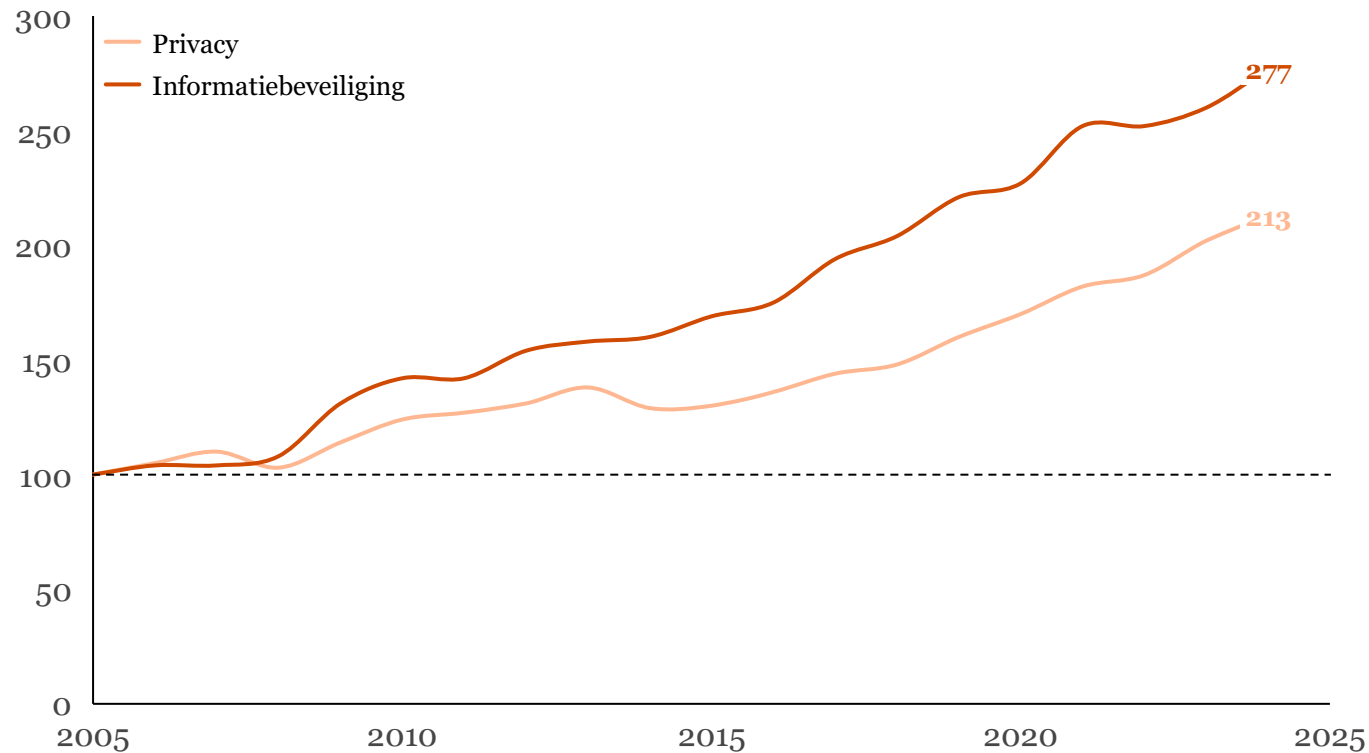
Aantal verwijzingen naar andere regelgeving per wet of regel (2005 = 100)



- Wet- en regelgeving van uitvoeringsorganisaties wordt steeds nauwer met elkaar verweven (+105%).
- **De gemiddelde grote wet waar IvhO toezicht op houdt** (bv. Leerplichtwet, Wet educatie en beroepsonderwijs), **verwijst naar 72% meer andere wetten, regels en jurisprudentie als voorheen** – met name verwijzingen naar jurisprudentie, wetten en ministeriële regelingen drijven deze toename
- De gemiddelde kleinere wet of regel van IvhO verwijst juist naar ongeveer evenveel andere wetten en regels (-9%)
- De uitvoering wordt **arbeidsintensiever** door zowel het toegenomen aantal uitzonderingen als de verdere verwevenheid van belangrijke regelgeving

Naast haar eigen wet- en regelgeving, krijgt IvhO te maken met dubbel zoveel regels over privacy en informatiebeveiliging

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** – dit geldt in het bijzonder voor IvhO, vanwege de gevoelige gegevens van onderwijsinstellingen en onderwijsdeelnemers
- Het aantal wetten en regels met bepalingen om privacy en informatiebeveiliging te borgen (zoals de AVG en BIO), is sinds 2005 **ruim verdubbeld**
- Het belang van gegevensbescherming heeft de Nederlandse wet- en regelgeving in den brede doordrongen

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

Uitbreiding personeelsbestand¹

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

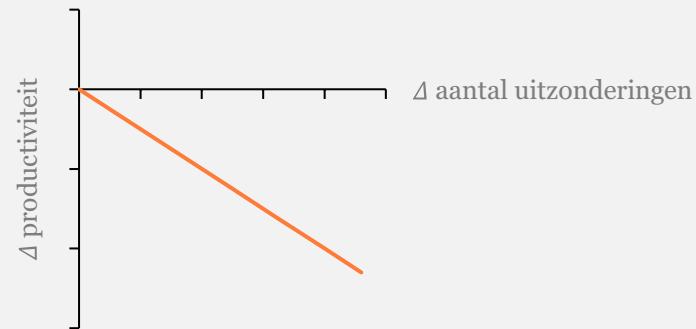


Daling productiviteit¹

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 geven aanleiding voor een ambitieuze bestuurlijke agenda en een uitvoeringsagenda



Bijlage: Onderzoeks- methode



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

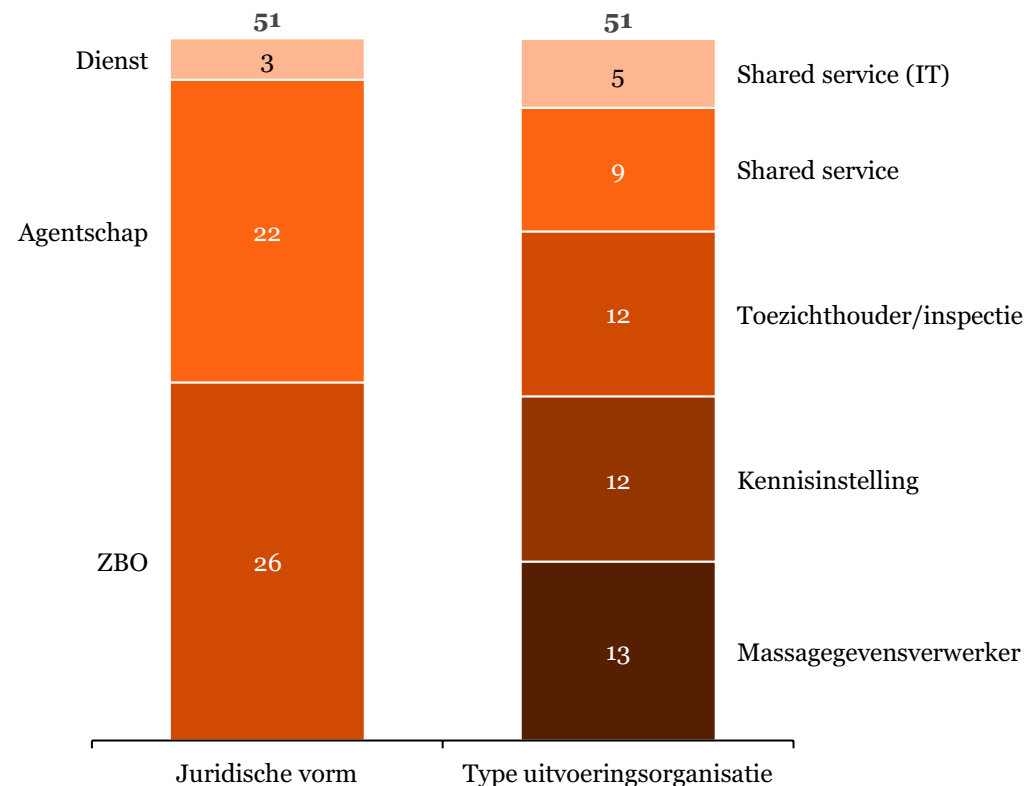
Voor de database zijn gegevens van 2005-2024 verzameld over:

- **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



De veelheid en complexiteit van wetten en regels 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

aantal actieve wetten en regels

aantal wijzigingen

aantal privacyregelingen

aantal informatiebeveiligingsregelingen



Complexiteit

adviezen ('dicta') Raad van State

aantal uitzonderingen

aantal vrijstellingen en ontheffingen

aantal hardheidsclausules

aantal verwijzingen

3 uitsplitsingen

type uitvoerder

type juridische entiteit

type wet of regel

Naast IvhO maken de onderstaande 51 uitvoeringsorganisaties onderdeel uit van het onderzoek

Massagegegevensverwerker	Toezichthouder	Kennisinstelling	SSO	SSO (IT)
Belastingdienst	AFM	CBS	COA	DICTU
CBR	DNB	KB	FMH	DPC
CJIB	ILT	KNAW	O&P Rijk	Logius
DJI	Justis	KNMI	Paresto	NPO
DUO	LVNL	Nationaal Archief	RPO	SSC-ICT
IND	NVWA	NFI	RVB	
Kadaster	Politie	NWO	RVO	
KvK	Raad voor de Rechtsbijstand	Samenwerkingsorganisatie	RWS	
OM	Raad voor de Rechtspraak	Beroepsonderwijs Bedrijfsleven	Staatsbosbeheer	
RDW	RDI	Stichting Participatiefonds		
RvIG	RIVM	Stichting Vervangingsfonds		
SVB	RvdK	TNO		
UWV		WR		

Contact



Selwyn Moons
Industry Leader Publieke Sector
[Redacted]
Persoonsgegevens



Sander van Veldhuizen
Partner Publieke Sector Finance
[Redacted]
Persoonsgegevens

Onderzoeksteam

Auteurs

Selwyn Moons	Industry Leader Publieke Sector
Sander van Veldhuizen	Partner Publieke Sector Finance
[Redacted]	Publieke Sector Finance Team
<i>Persoonsgegevens</i>	Publieke Sector Finance Team

Onderzoekers (alfabetische volgorde)

[Redacted]	Data Analytics Team
[Redacted]	Publieke Sector Finance Team
[Redacted]	Data Analytics Team
[Redacted]	Data & Technology Team
<i>Persoonsgegevens</i>	Data Analytics Team