



Tussentijds rijksbreed beeld ADR 2025

Aan de voorzitter en de leden van het overleg van secretarissen-generaal, 15 oktober 2025

Grote opgaven bij toenemende onzekerheid

Het afgelopen jaar is de onzekerheid in de wereld om ons heen verder toegenomen door oplopende handelsconflicten, toenemende geopolitieke spanningen en de dreiging van financiële instabiliteit en economische recessie.¹ Ook in de Nederlandse samenleving is de onzekerheid gestegen door de grilligheid van politiek en bestuur. Burgers vragen om een responsieve overheid die hun zorgen serieus neemt, keuzes goed afweegt, een meerjarige koers uitstippelt, hierover duidelijkheid verschaft en niet zwicht voor maatschappelijke druk en tegenwind.²

In deze nota schetsen wij ons tussentijds rijksbrede beeld over 2025 van de sturing, beheersing en verantwoording. Dit is gebaseerd op de kennis en inzichten die wij hebben opgedaan bij onze onderzoeken voor de Rijksdienst in de eerste helft van dit jaar. Deze inzichten kunnen bijdragen aan de grote opgaven van de Rijksdienst in de hier geschetste veranderende omgeving. In de bijlage bij deze nota hebben wij een aantal goede praktijkvoorbeelden verzameld op het gebied van het beheer die wij hebben teruggezien bij de departementen. Volledigheidshalve verwijzen wij ook naar de [hoofdpijnennota 2024](#) en onze beelden over de verantwoorde inzet van kunstmatige intelligentie en het cloudbeleid, die nog steeds relevant zijn voor de sturing, beheersing en verantwoording van het Rijk.



Vermindering complexiteit en regeldruk vereist rijksbreed ingrijpen



Digitale weerbaarheid heeft bestuurlijke regie



Meerjarige voorjaarsnota: bijdrage aan beleidskeuzes en voorspelbaarheid



Streef naar samenhangende aanpak interne fraude en corruptie

¹ [De toekomst begint nu. 18^e Studiegroep Begrotingsruimte, p.10; Miljoenennota 2026, p. 66.](#)

² [Raad voor Openbaar Bestuur \(2025\), Naar een sterkere democratie, p. 33; SCP \(2025\), Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen. Kennisnotitie.](#)





1. Vermindering complexiteit en regeldruk vereist rijksbreed ingrijpen

Het verminderen van onnodige administratieve lasten en regeldruk voor ondernemers is al ruim 30 jaar een expliciet beleidsdoel. Het kabinet-Kok II streefde naar een netto lastenreductie van 25% ten opzichte van 1994 en stelde in 2000 het onafhankelijke Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) in. Vanaf 2005 adviseerde dit college ook over regeldruk en bureaucratie voor burgers en vanaf 2011 tevens voor professionals in de zorg, het onderwijs, de veiligheid en de sociale zekerheid. Het startte tevens regeldrukaudits om de ministeries een spiegel voor te houden over hun strijd tegen regeldruk. In de eerste audit laakte Actal het 'bureaucratische spel' rondom regeldruk; de aanpak van regeldruk zélf werd te ingewikkeld en leidde juist tot extra bureaucratie:

*"Ministeries besteden te veel energie aan onderlinge afspraken en interne procedures rondom regeldruk. Daarbij gaat het zicht verloren op het uiteindelijke doel: merkbaar minder regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals."*³

Hiernaast is in maart 2025 als permanente opvolger van Actal het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ingesteld. Dit dient verplicht betrokken te worden bij de voorbereiding van wet- en regelgeving met aanzienlijke regeldrukeffecten.

Sinds de start van het kabinet-Schoof staat externe en interne regeldruk opnieuw hoog op de agenda, mede ingegeven door zorgen over een verslechterd ondernemingsklimaat en een uitdijend personeelsbestand bij publieke uitvoeringsorganisaties.⁴ Het demissionair kabinet heeft onlangs ingestemd met een aanpak gericht op het schrappen of vereenvoudigen van 500 regels om de kosten voor ondernemers vóór eind 2026 met 20 procent te verminderen. Er komt een Taskforce regeldrukvermindering en een aanpak van de onderliggende oorzaken van (nieuwe) regeldruk.⁵ Tijdens de recente Algemene Politieke Beschouwingen is bovendien een motie aangenomen die de regering oproept op elk ministerie te inventariseren welke 500 regels zij wil gaan schrappen of vereenvoudigen, en op welke wijze. De focus in deze motie ligt niet alleen op regeldruk voor ondernemers maar ook voor verenigingen, vrijwilligers en publieke sectoren.⁶

Op enkele departementen voeren wij onderzoek uit naar mogelijkheden om de interne regeldruk te verminderen. Wij constateren dat de 'tien gewoonten van effectieve regelgevers' die Actal in 2017 formuleerde niet aan relevantie hebben ingeboet.⁷ Tegelijkertijd zien we ook dat de beproefde remedies zoals het invoeren van regel- en kostenquota en -percentages, het instellen van adviescolleges, taskforces en het aanbieden van handleidingen, afwegingskaders en toolkits slechts beperkt effectief zijn. Ze slagen er niet in de complexiteit en regeldruk die ontstaan door verkokering, stapeling, gebrek aan samenhang en sturing aan te pakken. De vele grensoverschrijdende, rijksbrede vraagstukken vragen om een combinatie van strategisch risico- en kansenmanagement, scherpe prioritering voor de inzet van

³ [Naar betere regels. Lessen uit 17 jaar Actal.](#)

⁴ In het Actieprogramma 'Minder druk met regels' van het ministerie van Economische Zaken staan vier pijlers centraal: knelpunten opsporen, voorkomen, verminderen en aanpakken van Europese regels.

⁵ [Kamerbrief over ondernemingsklimaat w.o. nieuwe aanpak voor regeldruk voor ondernemers.](#)

⁶ [Motie van de leden Yesilgöz-Zegerius en Bontenbal, voorgesteld 18 september 2025.](#)

⁷ Deze luiden: 1. Ga na of beleid echt nodig is; 2. Ga na of regels echt nodig zijn; 3. Kijk naar het hele domein; 4. Ken de doelgroep; 5. Weet wat de regel in de praktijk betekent: maak het werkbaar; 6. Breng de kosten in beeld; 7. Kies voor lastenluw; 8. Bouw ruimte in om te mogen afwijken; 9. Leer van de regel; 10. Maak regels toekomstbestendig.



schaarse capaciteit én wezenlijke structuur- en cultuuraanpassingen. Hiervoor zijn politiek, beleid en uitvoering gezamenlijk aan zet. Alleen dan lukt het om veranderingen te verwezenlijken die de Rijksdienst responsiever, wendbaarder en toekomstbestendig maken.⁸

Wij zien de ambitie van de secretarissen-generaal om rijksbreed meer te uniformeren en te werken als één Bestuursraad van het Rijk als een uitnodiging om in gesprek te gaan over de wijze waarop wij kunnen bijdragen aan:

- het vereenvoudigen en verminderen van regel- en controledruk, ook in onze eigen jaarlijkse controle- en onderzoekwerkzaamheden;
- het blootleggen van onderliggende belemmeringen en signalen via onderzoek en het bieden van handelingsperspectief om deze weg te nemen;
- het monitoren van de voortgang van lopende en nieuwe departementoverstijgende ontwikkeltrajecten voor uniformering aan de hand van SMART doelstellingen en mijlpalen.



2. Digitale weerbaarheid behoeft bestuurlijke regie

In onze hoofdpijnennota's en tussentijdse beelden van de afgelopen jaren hebben wij herhaaldelijk aandacht gevraagd voor digitale weerbaarheid bij de Rijksoverheid en haar leveranciers. Onder andere door geopolitieke ontwikkelingen neemt de digitale dreiging continue toe. Dat deze dreiging reëel is, bleek onlangs weer bij een cyberaanval op het Openbaar Ministerie en op een medisch laboratorium dat in opdracht van de overheid grootschalig bevolkingsonderzoek uitvoert. Deze incidenten hebben directie impact op burgers en bedrijven, leidden tot maatschappelijke onrust en reputatieschade voor de overheid.

Zowel onze eigen onderzoeken als die van externe partijen schetsen nog altijd een consistent en verontrustend beeld: risico's zijn in veel organisaties onvoldoende in kaart gebracht en beheerst, bepaalde kritische bevindingen komen jaarlijks terug en er is te weinig aandacht voor het herstelvermogen na een incident. Dat zelfs de meeste basale, beveiliging – zoals toegangsbeveiliging en detectie van aanvallen – vaak nog niet op orde is, vergroot zowel de kans op incidenten als de impact ervan. Ook zijn er nog steeds organisaties die zich niet structureel laten onderzoeken en hierdoor beperkt inzicht hebben in de eigen weerbaarheid. Als de kritieke systemen van deze organisatie onderdeel uitmaken van een keten, kunnen ze hun kwetsbaarheden bovendien doorgeven aan andere organisaties, met alle extra risico's van dien.

In juni 2025 is het voorstel voor de Cyberbeveiligingswet (Cbw) ter omzetting van de Europese NIS2-richtlijn ingediend bij de Tweede Kamer. Deze richtlijn beoogt de digitale weerbaarheid van EU-lidstaten te versterken. Als de Cbw eenmaal van kracht wordt, komt de verantwoordelijkheid voor digitale weerbaarheid explicieter bij bestuurders van (overheids)organisaties te liggen. Bestuurders zijn daarmee (ook juridisch) aansprakelijk voor tekortkomingen in cyberbeveiligingsmaatregelen en worden geacht hun rol actief in te vullen door sturing, toezicht, verantwoording en scholing.

⁸ Staat van de uitvoering 2024: doorbreek de status quo; Staat van de Uitvoering: Special 2025. Inspiratie uit de toekomst; 'Waardenvol werken voor Nederland'. Nota ontwikkelagenda voor versterking van de Rijksdienst.

Wij hebben in samenwerking met de beroepsvereniging van IT-auditors NOREA en in afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het zogenoemde Cbw Control Framework ontwikkeld. Dit biedt een geïntegreerd raamwerk van al bestaande normenkaders (zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overheid - BIO2) waarmee organisaties hun cyberweerbaarheid inzichtelijk kunnen maken en kunnen toetsen aan de nieuwe wet. Wij adviseren bestuurders, IT verantwoordelijken en IT-auditors gezamenlijk aan de slag te gaan met dit kader, zodat ze tijdig kunnen prioriteren, middelen doelgericht, passend en evenredig kunnen inzetten, kunnen leren van incidenten en zo gericht kunnen sturen op het versterken hun netwerk- en informatiesystemen.

Sinds 2020 heeft de CISO-Rijk de taak om de departementoverstijgende cyberveiligheid te versterken met hulp van de rijksbrede CISO-Raad. Het is een goede ontwikkeling dat de CISO-Rijk in staat wordt gesteld om cyberveiligheid niet alleen na incidenten maar voortaan ook op reguliere basis te agenderen in het overleg van SG's.



3. Meerjarige voorjaarsnota: bijdrage aan beleidskeuzes en voorspelbaarheid

Structurele opgaven als de toenemende vergrijzing, het beteugelen van klimaatverandering, het investeren in woningbouw en defensie vragen om gezonde overheidsfinanciën en scherpe beleidskeuzes, ondersteund door een ordelijk, trendmatig begrotingsbeleid. Wij hebben rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de inrichting en beheersing van de begrotingsvoorbereiding.⁹ Hieruit blijkt dat deze processen bij alle departementen grotendeels identiek ingericht en strak gereguleerd zijn volgens de Comptabiliteitswet 2016 en de nadere uitwerking daarvan in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd. De minister van Financiën heeft de leiding en neemt het kabinet en de departementen mee in de uitgangspositie voor de begroting. De directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) coördineren en bewaken de voortgang conform het Besluit taak FEZ. De Inspectie der Rijksfinanciën ziet toe op de naleving van begrotingsregels, de systematische dossiervorming ondersteunend aan de besluitvorming en de gelaagde beoordeling van de begrotingsvoorstellen. Het proces zelf, de totstandkoming en het continu bijstellen van de ramingen van de ontwerpbegroting in de 1^e supplettoire begroting, 2^e supplettoire begroting en Slotwet vormt een belangrijke beheersingsmaatregel in de begrotingscyclus van het Rijk. Dankzij het meerjarige karakter en de vervroeging van de Voorjaarsnota is sinds 2023 de integrale besluitvorming van kabinet en parlement over de hoofdlijnen van de uitgaven en inkomsten versterkt. Dit is belangrijk voor het maken van afwegingen voor de langere termijn, het toewijzen van middelen en het autoriseren van verplichtingen en uitgaven in het kader van het budgetrecht. Dit draagt bij aan meer voorspelbaarheid en rust voor burgers en ondernemers.

Ook zien wij een aantal verbetermogelijkheden. Op basis van onze rapportage over het beheeronderzoek naar de begrotingsvoorbereiding adviseren wij het Directoraat-Generaal Rijksbegroting om:

- de consolidaties van het integrale overheidsbeleid¹⁰ te uniformeren door versimpeling en waar mogelijk ondersteunende automatisering in de financiële systemen samen te

⁹ [ADR Onderzoeksrapport Beheeronderzoek Begrotingsvoorbereiding.](#)

¹⁰ Het streven is dat het integrale overheidsbeleid op een beleidsterrein zichtbaar wordt gemaakt in één begroting, ook al wordt het beleid door meerdere ministers ontwikkeld en/of uitgevoerd.

voegen. De dwarsdoorsneden op rijksniveau zijn arbeidsintensief om te maken en lastig te specificeren;

- de balans tussen de informatiewaarde voor de gebruiker en de administratieve, verantwoordings- en controlelasten voor de departementen gezamenlijk nader te onderzoeken met het oog op vereenvoudiging en vermindering. Het aantal bijlagen bij de ontwerpbegrotingen is inmiddels al verminderd.¹¹
- begrotingsmutaties rijksbreed en meerjarig te evalueren om het lerend vermogen rondom de begrotingscyclus te vergroten. Begrotingsmutaties zijn immers eerder regel dan uitzondering. De departementen worden tijdens de uitvoering geconfronteerd met externe en vaak onvoorziene factoren. Een analyse van deze begrotingsmutaties en de oorzaken daarvan kan aanvullend inzicht bieden, mits zorgvuldig geïnterpreteerd. Ons data-analyseteam kan hieraan een bijdrage leveren.



4. Streef naar samenhangende aanpak interne fraude en corruptie

Fraude en corruptie hebben een negatieve uitwerking op de welvaart en het vertrouwen in democratische instellingen en de overheid. Ontwikkelingen als de opkomst van kunstmatige intelligentie en ongewenste buitenlandse verhogingen de noodzaak de weerbaarheid hiertegen te vergroten. Ministeries en uitvoeringsorganisaties beschikken over omvangrijke financiële middelen, waardevolle informatie, data, goederen en bijzondere producten en diensten. Dit maakt hen een aantrekkelijk doelwit voor fraudeurs en criminelen. Volgens de Rijksrecherche is het corrumpen van ambtenaren een verdienmodel geworden; criminelen gaan steeds vaker gericht op zoek naar ambtenaren die waardevolle informatie kunnen geven. Toch blijft het aantal meldingen van fraude en corruptie bij de Rijksoverheid beperkt in relatie tot het aantal medewerkers en de trend van toegenomen risico's.

Wij hebben rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de kerndepartementen hun fraude- en corruptierisico's¹² hebben georganiseerd. Hieruit blijkt dat enkele departementen¹³ een specifiek beleid hebben ontwikkeld. Een aantal departementen heeft enkele onderdelen van dit beleid uitgewerkt, veelal op het gebied van fraude.¹⁴ Het eigenaarschap voor het fraude- en corruptiebeleid is niet altijd duidelijk of zichtbaar belegd. Sommige departementen beschikken over een risicomangementproces waarin fraude- en corruptierisico's systematisch worden uitgevraagd, beoordeeld en gemonitord. Er ontbreekt een gestructureerd proces voor het nemen van beheersmaatregelen naar aanleiding van geïdentificeerde risico's en voor het evalueren van de werking ervan.

¹¹ De departementen zijn positief over het in 2025 genomen besluit om het aantal bijlagen te verminderen. De ontwerpbegrotingen 2025 van de begrotingshoofdstukken samen omvatten maar liefst 4.086 pagina's, waarvan circa 40% bestaat uit bijlagen. De (beleidarme) ontwerpbegrotingen 2026 omvatten 3.152 pagina's, waarvan circa 23% bestaat uit bijlagen.

¹² [ADR Onderzoeksrapport Beheersing van Fraude- en Corruptierisico's](#).

¹³ De departementen die het betreft zijn opgenomen in het onderzoeksrapport.

¹⁴ De departementen beschikken wel alle over een vorm van integriteitsbeleid. Dit is doorgaans gebaseerd op de geldende rijksbrede kaders, zoals de Gedragscode Integriteit Rijk. Hoewel deze kaders kunnen bijdragen aan de preventie van fraude en corruptie, besteden de meeste departementen in hun integriteitsbeleid geen of slechts in beperkte mate aandacht aan fraude- en corruptierisico's.

Wij denken graag met de leiding van de verschillende departementen mee over:

- mogelijkheden om te investeren in kennis en bewustwording bij leidinggevenden en proceseigenaren over de risico's van fraude en corruptie;
- specifiek beleid en sturing op bestuurlijk niveau voor de coördinatie, uitvoering en evaluatie hiervan;
- kansen om fraude- en corruptierisico's in reguliere risicoanalyses en de P&C-cyclus te integreren;
- duidelijke en laagdrempelige meldstructuren;
- een specifiek protocol voor het onderzoeken van vermoedens van fraude en corruptie en een periodieke evaluatie van de onderzoeksresultaten om van te kunnen leren.





Bijlage 1: Goede praktijkvoorbeelden beheer

Financieel beheer

DEF: versnelling heeft prioriteit en toch vooruitgang geboekt op het beheer

Na het uitvaardigen van de Dagorder van de Commandant der Strijdkrachten heeft het zo snel mogelijk op orde krijgen van de gereedstelling de hoogste prioriteit voor DEF. Desondanks zien wij goede ontwikkelingen in het beheer, onder andere op het gebied van internationale samenwerkingsafspraken en -overeenkomsten zoals het verkrijgen en beoordelen van verantwoordingsinformatie over leveringen in internationaal verband.

IT-beheer

IenW en JenV: inzet van tooling ter ondersteuning van het risicomanagement

IenW is gestart met de voorbereidingen voor de uitvoering van een Governance, Risk and Compliance (GRC)-traject dat bestaat uit de ontwikkeling van een GRC-kader en GRC-tooling. JenV werkt aan de invoering van een GRC-tool.

EZ: IRAM in de risicoanalyses

EZ werkt met quickscans en voert zo nodig aanvullende risicoanalyses uit op basis van de Information Risk Analysis Methodology (IRAM).

IenW: analyse implementatie CBW voortvarend uitgevoerd

IenW treft voorbereiding voor de implementatie van de Cyberbeveiligingswet (Cbw). De vitale processen zijn in beeld gebracht. De inventarisatie van de te beschermen belangen en de daaraan ondersteunende systemen is afgerond. Het is duidelijk welke aanvullende maatregelen op het niveau van kritieke systemen nodig zijn. De voortgang van de implementatie van de Cbw staat regelmatig op de agenda van de bestuursraad.

Begrotingsbeheer

BZ: sturingsmodel geeft vorm aan integrale besluitvorming

BZ onderhoudt de cycli van strategie & beleid, de HRM-cyclus, de begrotingscyclus en de onderliggende jaarplan- en uitvoeringscyclus. De begrotingscyclus geeft vorm aan te verdelen budgetten in de jaarplancyclus op het niveau van de budgethouders. De jaarplancyclus vertaalt beleidsdoelen in claims voor de aanspraak op en toewijzing van budgetten. Aan de hand van de uitvoeringscyclus worden de begrotingsvoorstellen uitgewerkt in concrete en haalbare resultaten op het niveau van de medewerkers.

DEF: aanschrijving Business Control verschaft helderheid over te voeren beheer

De Aanschrijving Business Control Defensie geeft invulling aan de Beleid-Plannen-Begroten-cyclus. Deze cyclus richt zich op de uitvraag van informatie voor de budgettaire besluitvorming en beschrijft tot in detail de rollen, taken en verantwoordelijkheden, alsook hoe en wanneer de gevraagde informatie vanuit de lijn moet worden gerapporteerd — inclusief de randvoorwaarden waaraan deze informatie moet voldoen.

IenW: gestructureerde aanpak totstandkoming niet financiële informatie

IenW borgt met een gestructureerde aanpak de betrouwbaarheid van de niet financiële informatie in de begrotingen en jaarverslagen. Deze aanpak is uitgewerkt in interne modellen, zoals het Dossier Indicatoren en Kengetallen, en bevat de aanwijzingen op de algemene principes en vereisten, de definiëring en beschrijving van de rolverdeling en verantwoordelijkheden voor de borging van niet-financiële informatie en instructies voor de dossiervorming.

JenV en AenM: collectieve afweging van beleid en bijbehorende begrotingsvoorstellen

JenV en AenM hanteren specifieke en vooraf gecommuniceerde criteria om begrotingsvoorstellen departementsbreed te toetsen, met name bij claims voor extra middelen. Met dit proces willen zij een gedegen onderbouwing en een collectieve afweging waarborgen.

De bijgehouden administraties

JenV en AenM: splitsing AenM goed verlopen

AenM wordt ondersteund door het apparaat van JenV. Er is sprake van grotendeels gedeelde systemen, processen en beheersmaatregelen. Met ingang van 1 januari 2025 voert AenM een eigen administratie. De inrichting van de administratie is dankzij zorgvuldig beheer door de directie FEZ goed verlopen.

Beheer van SSO's

FDC: heldere governance in samenwerkingsverband Financieel Diensten Centrum

De samenwerkende departementen SZW, VWS, FIN, BZK/VRO en OCW hebben onderling en met het Financieel Diensten Centrum duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van het eigenaarschap, het gedeeld opdrachtgeverschap, de uitvoering door het FDC en de bijbehorende overlegstructuren.

