



Verkennde literatuurstudie interne regel- en controledruk

Tussenresultaat onderzoek
interne regel- en controledruk

Colofon

Titel

Verkennde literatuurstudie interne regel en controledruk

Datum

15 mei 2026

Kenmerk

2026-0000398120

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

adrcommunicatie@minfin.nl

www.auditdienstrijk.nl



Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Interne regel- en controledruk	5
2.1	Definitie interne regeldruk	5
2.2	Doorvertaling van regels	6
2.3	Domeinen interne regels en controles	7
3.	Bepalende factoren bij regeldruk	8
3.1	Risico intolerantie en verantwoordingscultuur	9
3.2	Toenemende complexiteit en stapeling	10
3.3	Gebrek aan kennis en uitvoeringsperspectief	11
3.4	Gedrags- en systeemdynamiek	12
4.	Invloed van actoren bij interne regeldruk	13
4.1	Betrokken actoren	13
4.2	Eigen invloed ministeries	15
5.	Ontregelen in de praktijk	17
5.1	Momenten van invloed op regeldruk	17
5.2	Bestaande instrumenten	18
5.3	Good practices	18
6.	Literatuurlijst	20



1. Inleiding

1.1 Onderzoek interne regel- en controledruk

Dit document beschrijft de resultaten van de literatuurstudie binnen het ADR onderzoek naar interne regel- en controledruk.

Aanleiding voor dit onderzoek is dat, ondanks eerdere inspanningen, de interne regeldruk binnen de Rijksoverheid hoog blijft en samenhangt met toenemende complexiteit, terwijl tegelijkertijd de ambitie bestaat om te komen tot een slagvaardige en minder complexe overheid. Omdat externe regeldruk al uitgebreid wordt gemonitord en getoetst, richt de ADR zich op onderzoek naar interne regel- en controledruk om deze beter te begrijpen en te verminderen.

Het onderzoek heeft als doel inzicht te bieden in de factoren die bijdragen aan interne regel- en controledruk en in manieren om deze te verminderen. In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is interne regel- en controledruk?
2. Hoe ontstaan interne regels en controles?
3. Hoe verlaag je regel- en controledruk?
4. Waar liggen kansen om interne regel- en controle druk binnen de Rijksoverheid te verminderen?

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie, verkennende interviews en verdiepend onderzoek aan de hand van casuïstiek.

De literatuurstudie geeft al gedeeltelijk antwoord op de onderzoeksvragen en vormt de basis voor het verdere onderzoek. De vragen worden in de volgende fases verder

verdiept. Voor een nadere toelichting op de aanpak en afbakening wordt verwezen naar het plan van aanpak.

1.2 Leeswijzer

Dit document bundelt de belangrijkste inzichten uit de geraadpleegde literatuur en documenten, aangevuld met een eigen analyse. De indeling van de tussenrapportage is als volgt:

- Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de vraag wat interne regel- en controle druk is.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de factoren die bijdragen aan regeldruk en tegelijkertijd aanknopingspunten bieden voor het verlagen van regel- en controledruk.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de actoren die betrokken zijn bij regel- en controledruk en verkent de eigen invloed van ministeries.
- Hoofdstuk 5 beschrijft alle tot nu toe gevonden bestaande instrumenten en good practices.
- Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van alle voor dit onderzoek gelezen literatuur.





2. Interne regel- en controledruk

2.1 Definitie interne regeldruk

Uit de literatuurstudie blijkt dat het begrip regel- en controledruk op verschillende manieren kan worden gedefinieerd en benaderd, variërend van administratieve lasten en nalevingskosten tot ervaren en psychologische effecten. Daarom is in dit onderzoek, op basis van verschillende bronnen¹, een eigen definitie van interne regel- en controledruk opgesteld vanuit het perspectief van de overheid.

Definitie interne regeldruk

Interne regeldruk is het geheel van investeringen en inspanningen die de overheidsorganisatie zichzelf oplegt om te kunnen voldoen aan externe wet- en regelgeving, politieke verantwoordingsverwachtingen en interne risicobeheersingsnormen. Dit omvat zowel financiële en organisatorische investeringen als de tijdsbesteding en mogelijke psychologische belasting voor medewerkers.

Het gaat dus niet alleen om de regels zelf, maar ook om de organisatie-interne vertaling daarvan in procedures, systemen, controles en documentatie.

¹ Beleidskompas. (z.d.). *Beleidskompas: Werkwijze voor beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid*. Rijksoverheid.
Meurs, P. (2014). *Van regeldruk naar passende regels, vertrouwen, veerkracht, verantwoordelijkheid en vrijheid*.

Controledruk wordt in deze definitie als onderdeel van regeldruk gezien, omdat controles en verantwoordingsverplichtingen nauw samenhangen met de interne regels en processen waaruit zij voortkomen. Hieronder worden de begrippen uit de definitie nader toegelicht.

Geheel van interne investeringen en inspanningen:

- **Financiële investeringen** – Kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen en voor de aanschaf van fysieke voorzieningen.
- **Organisatorische inspanningen** – Inspanningen om te voldoen aan administratieve vereisten, zoals aanpassingen in procedures en systemen.
- **Tijdsbesteding** – Tijd die nodig is om regels en procedures te begrijpen en om aan administratieve vereisten te voldoen.
- **Psychologische belasting** – Het gaat hier om de subjectieve beleving van regels, zoals stress door onduidelijkheid, verlies van autonomie of stigmatisering. Deze beleving hangt samen met factoren als proportionaliteit, ervaren nut en de wijze waarop regels in de praktijk worden toegepast en toegelicht.

Zichzelf oplegt – Een deel van de interne regeldruk komt direct voort uit externe wet- en regelgeving en eisen van externe partijen, maar organisaties hebben bij de vertaling naar de praktijk ook eigen beleidsruimte. Zij kunnen bijvoorbeeld kiezen voor extra procedures, controles of uitgebreidere verslaglegging dan strikt nodig. Daardoor kan de ervaren interne regeldruk verschillen, ook wanneer organisaties aan dezelfde externe regels moeten voldoen.

Hermus, M., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2020). Applying design in public administration: A literature review to explore the state of the art. *Policy & Politics*, 48(1), 21–48.

Om te kunnen voldoen aan:

- **Externe wet- en regelgeving** - Externe wet- en regelgeving stelt vaak eisen die resulteren in administratieve handelingen en registraties. Deze verplichtingen kunnen onderdeel zijn van een wet, een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling, Europese verordeningen en richtlijnen, en aanvullende voorschriften van externe partijen.
- **Politieke verwachtingen** – Politieke verwachtingen rond verantwoording kunnen leiden tot extra registraties om prestaties en risico's inzichtelijk te maken. In de context van de Rijksoverheid gaat het hierbij om verantwoording aan de Tweede Kamer.
- **Interne risicobeheersingsnormen** – Organisaties maken eigen afwegingen over de mate waarin zij risico's willen beheersen. Dit vertaalt zich in intern vastgestelde afspraken, procedures en controles om risico's te beperken. Dit kan leiden tot extra documentatie, aanvullende controles en verhoogde administratieve lasten.

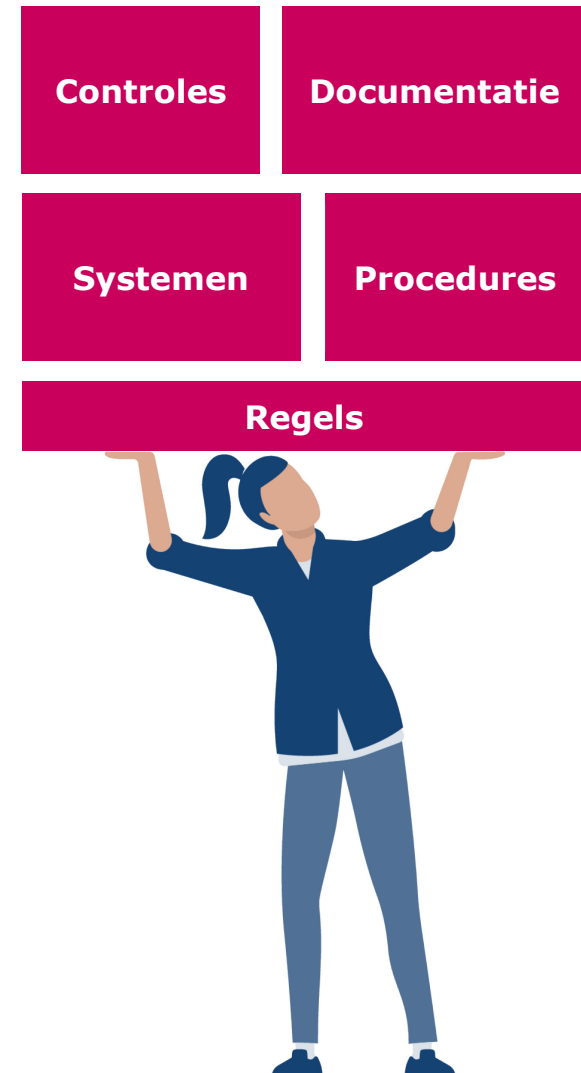
Regeldruk gaat niet alleen over de hoeveelheid regels vanuit externe wet- en regelgeving maar is een optelsom van de manier waarop deze regels worden doorvertaald in een organisatie. In de volgende paragraaf worden dit verder toegelicht.

2.2 Doorvertaling van regels

Regels vervullen een belangrijke functie binnen de overheid. Zij zijn bedoeld om publieke belangen te beschermen, risico's te beheersen, verantwoording mogelijk te maken en te zorgen voor een zorgvuldige en consistente uitvoering van beleid.

Tegelijkertijd kan de wijze waarop regels worden doorvertaald en toegepast leiden tot extra administratieve lasten en interne regeldruk.

Interne regeldruk ontstaat uit de samenhang van regels, systemen, procedures, controles en documentatie. Deze elementen versterken elkaar en kunnen in samenhang leiden tot een stapeling van regeldruk.



- **Regels** – Het startpunt van de doorvertaling is een verplichting vanuit externe wet- en regelgeving of een voorschrift een externe partij.
- **Systemen** – Om aan deze verplichtingen te voldoen, kiest de organisatie voor specifieke IT-systemen of verplichte digitale formats om informatie vast te leggen of te rapporteren. Deze systemen standaardiseren en structureren de manier van werken en dwingen vaak tot specifieke registraties, maar kunnen ook de administratieve last vergroten.
- **Procedures** - Organisaties vertalen externe regels naar interne richtlijnen en procedures die bepalen hoe medewerkers deze in de praktijk toepassen. Dit zorgt voor uniformiteit, maar kan ook leiden tot extra stappen en registraties.
- **Controles** - Om naleving te waarborgen en risico's te beheersen, worden controlemechanismen ingebouwd, tijdens of na de uitvoering van werkzaamheden.
- **Documentatie** - Veel regels en controles vereisen het vastleggen en bewaren van gegevens als bewijs van correcte uitvoering en verantwoording. Dit leidt tot aanvullende administratieve handelingen.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025a). *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2024*.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025b). *Kaderboek organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst*.

2.3 Domeinen interne regels en controles

Interne regeldruk kan zich voordoen in zowel bedrijfsvoeringsprocessen als het primaire proces, en kan daarnaast ook ontstaan door interdepartementale processen. Op basis van binnen de Rijksoverheid² gehanteerde indelingen kunnen de volgende domeinen worden onderscheiden.

- **Inkoop en aanbesteding** - Inkoop van goederen en diensten, aanbestedingsprocedures, leveranciersmanagement en facilitaire inkoopprocessen.
- **Financien en control** - Processen rond begrotingsbeheer, financiële administratie, verantwoording, rapportages en audits.
- **Informatievoorziening en privacy** - Informatiebeveiliging, privacy, archivering en digitalisering.
- **HR en personeelsprocessen** - Werving, selectie, beoordeling, integriteit, arbeidsomstandigheden, verzuim en ontwikkeling van medewerkers.
- **Huisvesting en faciliteiten** - Beleid en beheer van rijksgebouwen, werkplekken, facilitaire diensten, toegang en fysieke beveiliging.
- **Beleidsontwikkeling en uitvoering** - Ontwikkeling, implementatie en naleving van beleid en de interne vertaling van externe (wettelijke) regels, inclusief procedure- en procesafspraken.

Ministerie van Financiën. (2026). *Wegwijzer wet- en regelgeving rijksfinanciën*.



3. Bepalende factoren bij regeldruk

Op basis van de gelezen literatuur kunnen vier factoren worden onderscheiden die bijdragen aan het ontstaan van regel- en controledruk. Deze factoren kunnen afzonderlijk de druk verhogen en elkaar versterken. Tegelijkertijd bieden zij aanknopingspunten om regeldruk te verminderen.



3.1 Risico intolerantie en verantwoordingscultuur

Binnen de overheid is een cultuur van risicominimalisatie ontstaan, waarbij het adagium 'voorkomen is beter dan genezen' dominant is. De WRR spreekt in dit verband van doorgeslagen risicobeheersing³.

Risicomijding hangt samen met onzekerheid en gebrek aan vertrouwen, maar ook met hoge verantwoordingsdruk door het heersende politieke klimaat en de vele toezichthouders. Na vrijwel elk incident worden zelfs tot in de Tweede Kamer twee vragen gesteld: waardoor kon dit (vaak al bekende) risico optreden en hoe gaan we herhaling voorkomen?

Risicominimalisatie, en daarmee de behoefte aan controle, inzicht en rechtszekerheid, leidt tot over-vastlegging, over-documentatie en meervoudige rapportage- en verantwoordingsverplichtingen. Dit resulteert in extra regels, waardoor besluitvorming kan vertragen en afwegingen verschuiven van maatschappelijk naar procedureel juist handelen. De nadruk op controle zorgt er bovendien voor dat vaker meer wordt vastgelegd dan strikt noodzakelijk. Ook kunnen incidenten rond bijvoorbeeld rechtmatigheid leiden tot overreactie, ook wel de 'risicoregelreflex' genoemd.

Kansen om regeldruk te verminderen

In de literatuur worden voor risico intolerantie en verantwoordingscultuur de volgende aanknopingspunten voor vermindering van regeldruk genoemd:

- Voer het gesprek over onzekerheden, het vergroten van vertrouwen en het vergroten van de risicoacceptatie.
- Zorg hierbij voor voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak en werk Rijksbreed samen.
- Zet in op minder incident gestuurd reageren. Stuur op hoofdlijnen.
- Begin met kleine stappen om te komen tot systeemwijzigingen zoals afschaffen van overbodige deelcontroles en harmonisatie van controles, audits en documentatie aanleveren.
- Uniformeer controlemethodieken en focus op de belangrijkste risico's.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen*.

3.2 Toenemende complexiteit en stapeling

Complexiteit wordt in de literatuur herhaaldelijk genoemd als belangrijke factor voor regeldruk. Stapeling van beleid op beleid zorgt voor een opeenstapeling van regels, controles en procedures. De Algemene Rekenkamer schrijft over het complexer worden van wet- en regelgeving en over stapeling van wetten⁴. In een nieuwsbericht over de publicatie van dit rapport schrijft de Rekenkamer "Doordat wet- en regelgeving steeds complexer wordt, is ook het werk van uitvoeringsorganisaties complexer geworden. Deze complexiteit is als factor genoemd door alle onderzochte organisaties."

De gevolgen van stapeling worden versterkt door de toename van het aantal wetten en regels. Uit onderzoek van PwC blijkt dat uitvoeringsorganisaties inmiddels circa 2,5 keer zoveel regels uitvoeren als twintig jaar geleden⁵. Hoewel het aantal wijzigingen per regeling relatief constant is gebleven, zorgt de groei van regelgeving voor cumulatie, wat de uitvoering complex en arbeidsintensief maakt.

Daarnaast ontstaat complexiteit door verkokering, versnippering en gebrek aan samenhang. De toenemende verwevenheid van wetten en processen maakt regels minder goed te doorgronden en toe te passen, wat de uitvoering verder bemoeilijkt.

Automatisering speelt hierin een dubbele rol. Hoewel zij regeldruk kan verminderen, kan zij door ingebouwde uitzonderingen, maatwerk en aanvullende werkinstructies juist ook bijdragen aan complexere wetgeving en uitvoering.

⁴ Algemene Rekenkamer (2024). *Productiviteit in perspectief*.

Kansen om regeldruk te verminderen

In de literatuur worden voor toenemende complexiteit en stapeling de volgende aanknopingspunten voor vermindering van regeldruk genoemd:

- Geef structureel aandacht aan opruimen en onderhoud:
 - Het schrappen of vereenvoudigen van bestaande regels;
 - Het harmoniseren van wetgeving;
 - Het bundelen van beleidsartikelen waar mogelijk.
- Verminder complexiteit door inperking van stapeling en uitzonderingen.
- Bepaal de inzet van regels en controles op basis van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
- Zoek aansluiting bij overkoepelende vereenvoudigingsagenda's, zoals binnen de EU.
- Verlaag de interne regeldruk door aandacht aan de 'technische schuld': vervang versnipperde processen en verouderde oplossingen door centrale systemen.

⁵ PwC. (2025). *Feiten en effecten van wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties*.

3.3 Gebrek aan kennis en uitvoeringsperspectief

Gebrek aan kennis over de uitvoering en het uitvoeringsperspectief vormt een volgende belangrijke factor voor regeldruk. Binnen beleids- en stafdirecties wordt nog te weinig met de uitvoering gesproken, waardoor onvoldoende zicht bestaat op de praktische doorwerking van (intern) beleid. Hierdoor worden de gevolgen van beleid voor de uitvoering en de (interne) regeldruk niet altijd tijdig onderkend.

Dit vraagstuk gaat niet alleen over beschikbare kennis, maar ook over de mate waarin deze kennis wordt benut. Uitvoeringstoetsen worden niet altijd uitgevoerd of verschillen in kwaliteit, en informatie uit de uitvoering wordt soms te rooskleurig weergegeven⁶.

Het ontbreken van een uitvoeringsperspectief leidt ertoe dat beleid onvoldoende aansluit bij de praktijk, met complexe regels, extra controles en uitvoeringsproblemen als gevolg. Een gebrek aan kennis kan bovendien leiden tot gedetailleerdere controles en het afschuiven van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld uit angst voor reputatieverlies of aansprakelijkheid. Daarnaast kan gebrek aan kennis zich ook uiten in beperkte benutting van data en systemen ter ondersteuning van de uitvoering.

Als bij (intern) beleid wordt uitgegaan van volledige beheersing en uniforme toepassing, ontstaat minder ruimte voor professionele afweging of open normen. Dit kan de uitvoerbaarheid beperken en de interne regeldruk vergroten.

Kansen om regeldruk te verminderen

In de literatuur worden voor gebrek aan kennis en uitvoeringsperspectief de volgende aanknopingspunten voor vermindering van regeldruk genoemd:

- Betrek de uitvoering bij de totstandkoming van wet- en regelgeving om de uitvoerbaarheid en praktijkgerichtheid te versterken.
- Geef ruimte en aandacht aan de automatisering van systemen bij de uitvoering.
- Zorg voor een centrale aanpak van gegevensverzameling, verschuif de focus van verzamelen naar analyseren en verbeter zo de kwaliteit en actualiteit van data.

⁶ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*.

3.4 Gedrags- en systeemdynamiek

Regeldruk wordt niet alleen bepaald door bovengenoemde factoren, maar ook door de manier waarop gedrag en interacties binnen het systeem op elkaar inwerken. Bepaalde gedragspatronen en systeemdynamieken kunnen regeldruk versterken en in stand houden, ook zonder dat nieuwe regels worden toegevoegd. Hieronder volgt een aantal voorbeelden uit de literatuur, deze opsomming is niet uitputtend.

- **Overschatting van verplichtingen** - Overschatting verplichtingen zorgt voor meer regeldruk dan nodig. Door de Commissie Dijsselbloem⁷ wordt dit aangeduid als 'fantoomwetgeving': het idee dat iets wettelijk verplicht is, terwijl dit feitelijk niet zo is.
- **Waterbedeffect** - Het waterbedeffect⁸ houdt in dat het verminderen van regeldruk op de ene plek leidt tot een toename elders, waardoor de totale regeldruk nauwelijks afneemt maar vooral verschuift. Dit kan bijvoorbeeld optreden wanneer externe regels worden vereenvoudigd, maar uitvoeringsorganisaties of toezichthouders deze vervolgens intern weer uitwerken in aanvullende controles, procedures of beleidsregels. Vanuit het perspectief van burgers, bedrijven of uitvoerders verandert de ervaren externe regeldruk daardoor weinig, terwijl de interne regeldruk voor uitvoeringorganisaties of toezichthouders toeneemt.

- **Gebrek aan discussie vanwege hiërarchie** - Regeldruk vindt plaats in een hiërarchisch kader waarbij de hiërarchie de regels oplegt. Uit onderzoek in de zorg⁹ blijkt dat een van de oorzaken van (externe) regeldruk is dat regels vaak onvoldoende ter discussie worden gesteld.
- **Samenwerken is niet vanzelfsprekend** - Samenwerken over organisatie- en departementsgrenzen heen vraagt actieve inzet en doorbreking van bestaande sociale en hiërarchische normen. Ongeschreven regels over loyaliteit aan het eigen onderdeel, interne gerichtheid en korte termijnresultaten kunnen samenwerking belemmeren, tenzij hier bewust op wordt gestuurd door het management¹⁰.

⁷ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. (2008). *Tijd voor onderwijs*.

⁸ Actal. (2017). *Naar betere regels: Lessen uit 17 jaar Actal*.

⁹ Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2022). *Rapport regeldruk in de langdurige zorg (2020): boosdoeners blootgelegd*.

¹⁰ ADR. (2020). *Gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid*.



4. Invloed van actoren bij interne regeldruk

4.1 Betrokken actoren

Bij het ontstaan en verminderen van regeldruk binnen de Rijksoverheid spelen verschillende actoren een rol. Voor de meeste actoren geldt dat ze zowel regeldruk kunnen veroorzaken als regeldruk kunnen ervaren.



Politiek

Volgens verschillende geraadpleegde documenten ligt een belangrijk deel van de uitvoeringsproblemen in de wisselwerking tussen politiek, departementen en uitvoeringsorganisaties. Versterking van deze samenwerking en meer kennis van de uitvoering binnen de Tweede Kamer kunnen bijdragen aan beter uitvoerbaar beleid en minder regeldruk. Daarnaast kan incident gedreven beleidsvorming, bijvoorbeeld onder invloed van media-aandacht, leiden tot aanvullende regels en aanscherpingen.

Ambtelijke top

De ambtelijke top, waaronder secretarissen-generaal, directeuren-generaal en het hoger management, geeft richting aan beleid en bedrijfsvoering binnen ministeries. Zij stelt prioriteiten en maken afwegingen in risicobeheersing, sturing en controle. Deze keuzes werken door in de hoeveelheid regels, procedures en controlemechanismen en daarmee in de mate van interne regeldruk.

Beleidsdirecties

Beleidsdirecties binnen ministeries ondersteunen bewindslieden bij de vormgeving, ontwikkeling en uitvoering van beleid. Zij stellen beleidskaders op, bereiden wetgeving voor en stemmen de uitvoering af met uitvoeringsorganisaties. Daarmee vormen zij de schakel tussen politieke ambities en uitvoering in de praktijk. In de uitvoering werken zij samen met uitvoeringsorganisaties en stafafdelingen. Uit de literatuur komt naar voren dat bij beleidsdirecties niet altijd voldoende inzicht bestaat in de effecten van de eigen werkwijze op stafafdelingen en op de uitvoering.

Stafafdelingen

Directies FEZ en overige stafafdelingen, zoals HR, ICT, juridische zaken en huisvesting, adviseren de ambtelijke top over beleid en bedrijfsvoering. Hun rol omvat ook op het opstellen en bewaken van kaders voor onder meer planning en control, risicomanagement, personeelsbeleid, informatiebeveiliging en juridische compliance. Deze kaders ondersteunen een ordelijke en beheersbare bedrijfsvoering, maar brengen ook regels, richtlijnen en toetsingsmomenten met zich mee die kunnen bijdragen aan interne regeldruk.

Uitvoeringsorganisaties

Uitvoeringsorganisaties vormen de schakel tussen beleid en praktijk. Ze hebben de taak wetten regels te doorgronden en uit te voeren, waarbij deze regels worden omgezet in concrete diensten voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. In de uitvoering bestaat een spanningsveld tussen standaardisatie via heldere richtlijnen en de behoefte aan maatwerk in de interactie met burgers en organisaties.

Rijksbrede kaderstellers

Ministeries maken rijksbrede afspraken over organisatie en bedrijfsvoering, die worden vastgelegd in kaders. Kaders kunnen op verschillende niveaus van interdepartementale besluitvorming worden vastgesteld, bijvoorbeeld door de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) of andere interdepartementale commissies, en in sommige gevallen via kabinetsbesluiten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft hierbij een coördinerende en kaderstellende rol en is verantwoordelijk voor rijksbrede sturing op een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de rijksbrede financiële kaders en begrotingsregels, die richting geven aan de financiële sturing

binnen de Rijksoverheid. De rijksbrede kaders gaan doorgaans gepaard met eisen aan verantwoording en monitoring. Dit draagt bij aan uniformering en sturing, maar kan ook leiden tot extra regels, informatie-uitvraag en administratieve lasten in de uitvoering.

Rijksbrede toezichthouders

De controle en verantwoording binnen de Rijksoverheid vinden plaats via verschillende actoren en hebben betrekking op zowel financiële aspecten als de bedrijfsvoering. De Auditdienst Rijk controleert de jaarverslagen en beoordeelt zowel de financiële informatie als aspecten van de bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer onderzoekt de rechtmatigheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering. Afhankelijk van het onderwerp kunnen ook andere toezichthouders en inspecties betrokken zijn. Deze controlestructuur vraagt om informatie-uitwisseling tussen departementen en toezichthouders en kan daarmee bijdragen aan extra administratieve belasting. Bevindingen en aanbevelingen kunnen bovendien leiden tot aanvullende interne beheersmaatregelen binnen departementen.

Burgers en bedrijven

Burgers en bedrijven hebben vooral te maken met externe regeldruk, maar kunnen indirect ook invloed uitoefenen op interne regeldruk binnen de overheid. Externe en interne regeldruk hangen regelmatig met elkaar samen, waardoor signalen vanuit burgers en bedrijven aanleiding kunnen zijn om regels, processen of de doorvertaling daarvan aan te passen. Daarnaast kunnen burgers en bedrijven profiteren van een efficiëntere overheid, met eenvoudigere processen, snellere dienstverlening en minder administratieve lasten.

4.2 Eigen invloed ministeries

In de literatuur wordt beschreven welke invloed ministeries kunnen uitoefenen op regeldruk. Dit heeft vaak betrekking op externe regeldruk, maar de onderliggende principes zijn ook toepasbaar op interne regeldruk.

Rol van ambtenaren en houding

Ambtenaren kunnen regeldruk beïnvloeden door reflectie, probleembesef en het doorbreken van haast en bestuurlijke zelfcensuur. Constructief adviseren en transparant werken draagt bij aan een open cultuur waarin knelpunten bespreekbaar zijn en domein-overstijgende samenwerking wordt versterkt.

Gestructureerde aanpak bij beleid en wetgeving

Regeldruk kan worden verminderd door bestaande regels kritisch te evalueren, overbodige procedures te schrappen en medewerkers te betrekken bij het signaleren van knelpunten. Periodieke toetsing op nut en noodzaak, evenals het gebruik van tijdelijke uitzonderingen of horizonbepalingen, kan ruimte creëren en de uitvoerbaarheid verbeteren.

Cultuur en signalering

Een open en veilige meldcultuur ondersteunt het tijdig signaleren van knelpunten. Structurele aandacht voor vereenvoudiging van werkprocessen helpt om regeldruk als een gezamenlijk op te lossen vraagstuk te benaderen.

Betrekken van andere partijen

Het betrekken van burgers, bedrijven, uitvoeringsorganisaties en domein overstijgende samenwerking draagt bij aan beter uitvoerbaar en meer praktijkgericht beleid. Dit vergroot niet alleen draagvlak, maar zorgt ook voor meer praktijkgerichte en uitvoerbare oplossingen.

Evaluatie en leren

Gezamenlijke evaluatie, met betrokkenheid van de uitvoering, draagt bij aan de kwaliteit van beleid en wetgeving. Het 'evaluatie first'-principe, waarbij vooraf wordt nagedacht over doelen en evaluatie, ondersteunt een cyclische en lerende aanpak. Met impactanalyses wordt het evaluatieproces versterkt en krijgt het beleid een solide basis voor voortdurende verbetering en doelmatigheid. Daarnaast kan periodieke reflectie op regeldruk, bijvoorbeeld via self-assessments of onderzoek, de borging van aandacht voor regeldruk binnen ministeries ondersteunen.

Kansen om regeldruk te verminderen

In de literatuur worden bij invloed actoren regeldruk de volgende aanknopingspunten voor vermindering van regeldruk genoemd:

- Creëer politiek en bestuurlijk bewustzijn over uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving en de gevolgen van regelstapeling.
- Geef (verdiend) vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheden een plek in het bestuurlijk paradigma.
- Creëer een veilige cultuur, waarin knelpunten bespreekbaar zijn en signalen tijdig worden opgepakt.
- Werk aan domein overstijgende samenwerking voor het vergroten van draagvlak en het creëren van praktijkgerichte en uitvoerbare oplossingen.

- Zorg voor inzicht in de ervaren regeldruk en zet actief (herstel)strategieën in.
- Zorg voor relevantie en effectiviteit van beleid en regelgeving, door evaluatie ('evaluatie-first') en impact assessments te borgen in de beleidscyclus.



5. Ontregelen in de praktijk

5.1 Momenten van invloed op regeldruk

Onderstaand overzicht geeft de belangrijkste momenten van invloed op regeldruk weer, gebaseerd op een eigen analyse van de literatuur.

Scope onderzoek interne regeldruk



5.2 Bestaande instrumenten

Binnen de Rijksoverheid is het Beleidskompas het instrument voor het verminderen van regeldruk.

Beleidskompas en uitvoeringstoets

Het Beleidskompas is primair gericht op het verbeteren van de kwaliteit van beleid en het beperken van externe regeldruk. Onderdeel hiervan is de uitvoeringstoets, waarmee wordt beoordeeld of beleid uitvoerbaar is in de praktijk. Daarmee raakt het instrument indirect ook aan interne regeldruk. Het Beleidskompas is bedoeld om vroegtijdig aandacht te besteden aan uitvoerbaarheid, regeldruk en beleidskwaliteit, zodat problemen later in het proces kunnen worden voorkomen. Tegelijkertijd blijkt uit een eerste evaluatie¹¹ dat het instrument in de praktijk ook kan bijdragen aan complexiteit en als belastend kan worden ervaren, met name door de veelheid aan vragen en toetsen en wanneer het laat in het proces of vooral als verplichte stap wordt toegepast.

5.3 Good practices

Onderstaand overzicht bevat de tot nu toe in literatuurstudie gevonden good practices rond het verminderen van regeldruk.

Structurele toetsing en evaluatie

Een effectieve aanpak om interne regeldruk te verminderen is structurele toetsing en evaluatie van regelgeving. Instrumenten zoals Regulatory Impact Assessment (RIA)¹² zorgen ervoor dat de verwachte impact van nieuwe en bestaande regels systematisch wordt beoordeeld op administratieve lasten, effectiviteit en

uitvoerbaarheid. Door het realiseren van een levenscyclusbenadering waarin regelgeving cyclisch en structureel wordt doorgelicht — bijvoorbeeld door het opnemen van horizonbepalingen en periodieke evaluaties kan de kwaliteit van wetgeving verder worden verhoogd. Dit voorkomt stapeling van regels en zorgt ervoor dat regelgeving blijft aansluiten bij maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Kennisuitwisseling en samenwerking

Kennisuitwisseling en samenwerking tussen ministeries zijn cruciaal om regeldruk rijksbreed aan te pakken. Het opbouwen van rijksbrede kennis en het uitwisselen hiervan in kennissessies leidt tot meer effectieve en samenhangende oplossingen.¹³ Door gezamenlijk onderzoek te faciliteren en de uitkomsten te bundelen, kunnen deze systeembreed worden toegepast. Onderzoek dat wordt uitgevoerd met multidisciplinaire teams zorgt ervoor dat ervaringen uit verschillende domeinen worden gecombineerd, waardoor knelpunten en verbeterstrategieën breder inzichtelijk worden. Gezamenlijke ondersteuning en systeembreed werken vergroten zo de slagkracht om interne regeldruk te verminderen.

Vereenvoudigen, digitaliseren en praktische oplossingen

Beleidsvereenvoudiging en digitalisering zijn belangrijke stappen voor het verlagen van administratieve lasten.¹⁴ Daarbij dienen gegevens eenmalig te worden verstrekt. Deze stap bespaart tijd in de registratie en voorkomt dubbele registraties. Door werkprocessen te vereenvoudigen en digitale systemen toegankelijk te maken, kan de kwaliteit van wetgeving worden

¹¹ Erasmus Universiteit Rotterdam. (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid: Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas*.

¹² Hertogh, M. L. M., & van Gestel, R. (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*.

¹³ ADR. (2018). *Onderzoeksrapport regeldruk VWS*.

¹⁴ Actal. (2017). *Naar betere regels: Lessen uit 17 jaar Actal*.

verhoogd. Daarbij is het essentieel om voldoende aandacht te besteden aan menselijk gedrag, zodat digitalisering niet leidt tot nieuwe barrières voor gebruikers met beperkte digitale vaardigheden. Beleidsvereenvoudiging, digitalisering, eenmalige gegevensverstrekking, het verhogen van de kwaliteit van wetgeving, en aandacht voor menselijk gedrag vormen samen de kern van een duurzame aanpak om regeldruk te verminderen.

Systemische verbeteringen

Ondanks dat alle noodzakelijke randvoorwaarden voor vereenvoudiging vaak aanwezig zijn, zoals grondige analyses, urgentiebesef, gedeelde ambities en bereidheid tot samenwerking blijkt het daadwerkelijk ontregelen in de praktijk lastig te realiseren. De overheid valt geregeld terug in de reflex om maatschappelijke problemen op te lossen door extra regels, meer middelen en meer personeel in te zetten. Dit werkt echter contraproductief en is in de toekomst ook niet meer houdbaar. Om echte vooruitgang te boeken, is het essentieel om deze reflex te doorbreken en leerprocessen centraal te stellen.¹⁵ Dat vraagt om het verkennen van bredere beleidsmixen, waarbij verschillende instrumenten en samenwerkende instituties worden ingezet om tot duurzame en werkbare oplossingen te komen. Ontregelen is daarmee niet alleen een kwestie van voorwaarden creëren, maar vooral van het ontwikkelen van nieuwe routines en het stimuleren van samen leren.

¹⁵ Staat van de Uitvoering. (2025). *Special 2025: Inspiratie uit de toekomst*.



6. Literatuurlijst

- Achterkant van de Overheid. (2026). *Nieuwland: Een ontwerp voor de digitale rechtsstaat*. Stichting Kafbrigade.
- Actal. (2017). *Naar betere regels: Lessen uit 17 jaar Actal*. Actal.
<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2017/04/01/naar-betere-regels-17-jaar-actal>
- ADR. (2018). *Onderzoeksrapport regeldruk VWS*.
- ADR. (2019). *Onderzoeksrapport administratieve lasten BZK*.
- ADR. (2020). *Gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid*.
- ADR. (2025a). *Onderzoeksrapport evaluatie programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen*.
- ADR. (2025b). *Tussentijds rijksbreed beeld*.
- Algemene Rekenkamer. (2024). *Productiviteit in perspectief*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2024/06/05/productiviteit-in-perspectief>
- Arendsen, R., Peters, O., ter Hedde, M. J., & van Dijk, J. A. G. M. (2014). Does e-government reduce the administrative burdens of businesses? *Government Information Quarterly*, 31(1), 160–169.
- Beleidskompas. (z.d.). *Beleidskompas: Werkwijze voor beleidsontwikkeling binnen de Rijksoverheid*. Rijksoverheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beleid/beleidskompas>
- Blesgraaf, M. (2022). *Regeldruk in het onderwijs: Een literatuuronderzoek naar het concept regeldruk en de aanpak ervan in het Nederlandse primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs* [Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam]. Boom Juridische Uitgevers.
<https://repub.eur.nl/pub/134123/>
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. (2008). *Tijd voor onderwijs*. SDU uitgevers.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2022). *Rapport regeldruk in de langdurige zorg (2020): boosdoeners blootgelegd*.
- Erasmus Universiteit Rotterdam. (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid: Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas*. Rotterdam.
- Han, R. (2024). Administrative burdens in public policy and service delivery: A comprehensive literature review. *Frontiers in Humanities and Social Sciences*, 4(1), 104–118.
- Hermus, M., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2020). Applying design in public administration: A literature review to explore the state of the art. *Policy & Politics*, 48(1), 21–48.
- Hertogh, M. L. M., & van Gestel, R. (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*. Wolf Legal Publishers.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). (2004). *Verantwoordelijkheid en verantwoording: IBO Regeldruk en Controletoren* (IBO 2003–2004, nr. 3).
- Koppenjan, J. F. M., van Popering-Verkerk, J., van der Meer, J., Vroon, C., Spekkink, W., & Duijn, M. (2024, 9 september). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid: Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie (eindrapportage)*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kruiter, A. J. (2024, 9 september). *Over de vitalisering van bureaucratie en sturingsinnovatie* [Working paper]. Instituut voor Publieke Waarden. <https://www.kwinkgroep.nl/wp-content/uploads/2024/09/9.-Over-de-vitalisering-van-bureaucratie-en-sturingsinnovatie-Kruiter.pdf>

- LISA. (2025). *LISA Nieuws (nr. 38)*. https://www.lisa.nl/wp-content/uploads/sites/3/2025/07/LISA_Nieuws_38.pdf
- Meurs, P. (2014). *Van regeldruk naar passende regels: Vertrouwen, veerkracht, verantwoordelijkheid en vrijheid*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025a). *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2024*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025b). *Kaderboek organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst*.
- Ministerie van Economische Zaken. (2025). *Brief over aanpak regeldruk voor ondernemers* (Kamerstuk 32 637, nr. 741). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Ministerie van Financiën. (2026). *Wegwijzer wet- en regelgeving rijksfinanciën*.
- Molina, S. M. (2025). Methodology for Regulatory Impact Assessment: A Proposal for Quantifying Administrative Burdens on Citizens. *Journal of Policy Evaluation*, 1, 76-99.
- PwC. (2025). *Feiten en effecten van wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties*. <https://www.pwc.nl/nl/publicaties/feiten-en-effecten-van-wet-en-regelgeving-op-uitvoeringsorganisaties.html>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2023). *Stand van RVO : Met minder regels krijgen we meer geregeld*. RVO, Den Haag.
- Staat van de Uitvoering. (2025). *Special 2025: Inspiratie uit de toekomst*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://staatvandeuitvoering.nl/publicaties/special-2025-inspiratie-uit-de-toekomst>
- Staat van de Uitvoering. (2026). *Eerst saneren, dan innoveren, maar wel vanuit een missiegedreven visie op de overheid van de toekomst* [Opiniepaper]. https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2026/02/Opinie_stuk-Eerst-saneren-dan-innoveren.pdf
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tummers, L. (2026). Hoe verbeteren we de relatie tussen overheid en burgers? Een onderschatte manier is het verlagen van administratieve lasten, oftewel de... [LinkedIn-post]. LinkedIn. https://www.linkedin.com/posts/lars-tummers-94b81928_administratieve-lasten-ugcPost-7425103172471255040-jUY4
- USBO, Universiteit Utrecht, & Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2021). *Lessen voor lastenluwe regels: Onderzoek naar de werkbaarheid en regeldruk van de COVID-19-steunmaatregelen*. Universiteit Utrecht. <https://www.atr-regeldruk.nl/documenten/rapporten/2021/lessen-voor-lastenluwe-regels>
- Van Dorp, E. J. (2024). Een betere Rijksdienst: Overheidsmanagers over nut en noodzaak van verbetervoorstellen.
- Van Erp, J. (2019). Effectiviteit in aanpak van regeldruk: Kanttekeningen bij de brochure *Ruimte in regels*. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 31(1), 12-18.
- Van Thiel, S., & Ciulinaru, D. (2025). *Samenvatting onderzoek ZBO-evaluaties 2021-2025*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2025). *Deskundige overheid* (WRR-rapport nr. 113).
- Ylönen, M., & Erkkilä, T. (2025). What sustains flawed indicators? Unpacking the EU's administrative burden agenda. *Policy Studies*, 1-31.