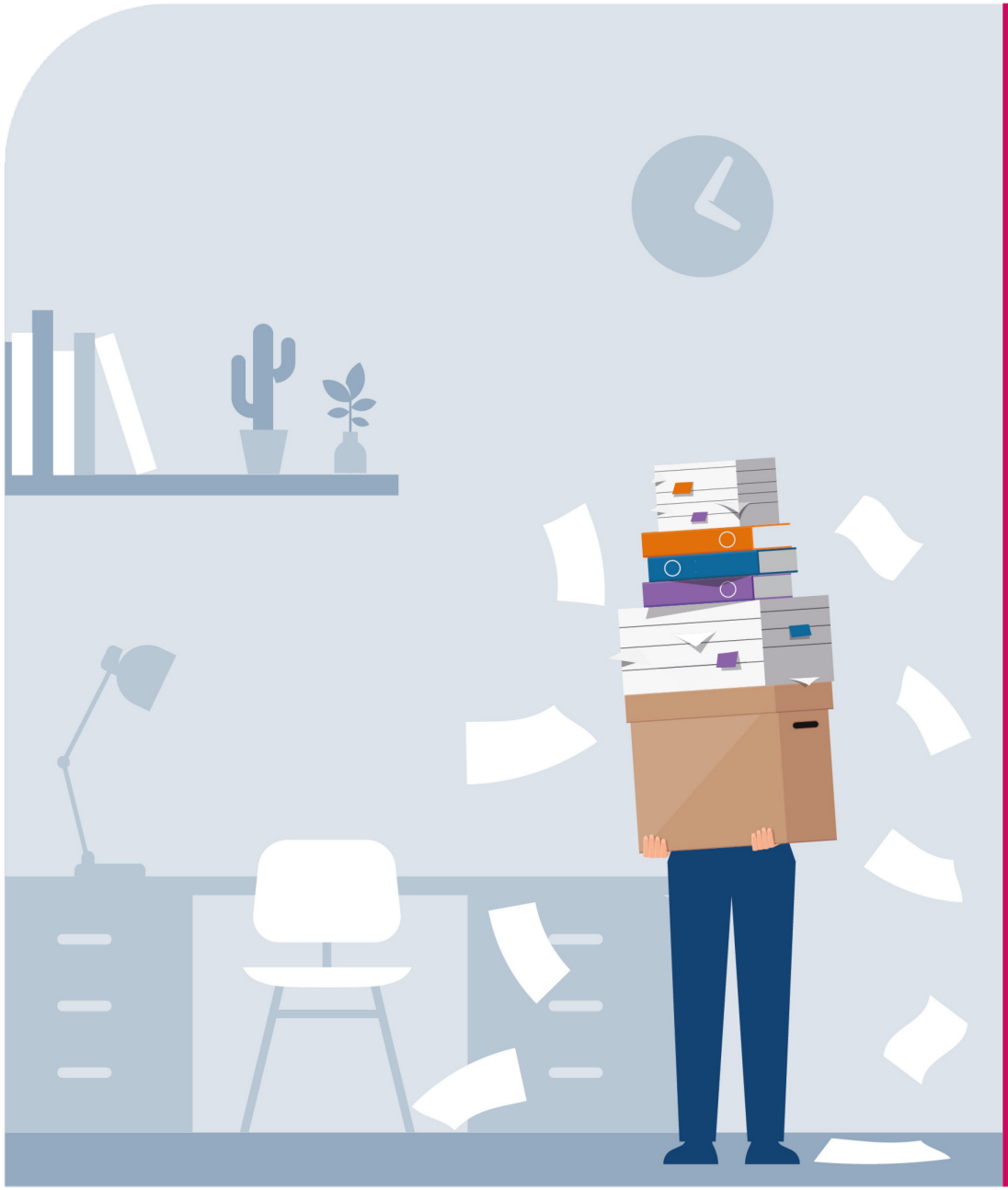
Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën



Tijd om te ontregelen

Drie patronen achter interne regel- en controledruk en kansen voor verandering

Onderzoeksrapport

Colofon

Titel
Tijd om te ontregelen - Drie patronen achter interne regel- en controledruk en kansen voor verandering

Datum
7 oktober 2026

Kenmerk
2026-0000400356

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
adrcommunicatie@minfin.nl
www.auditdienstrijk.nl

Inhoud

1. Samenvatting 4

2. Inleiding 6

3. Drie patronen die verklaren waarom interne regel- en controledruk maar niet afneemt 7

4. Patroon 1: Eerste reactie op problemen, onzekerheden of nieuwe wensen is een extra regel of controle 9
4.1 Focus op snel resultaat 10
4.2 Cultuur van risicomijding en verantwoording 10
4.3 Alternatieve opties vragen meer inspanning 11

5. Patroon 2: Organisaties en afdelingen kiezen voor eigen oplossingen en regels 13
5.1 Beloning op eigen resultaten en zelf geen last hebben van consequenties 14
5.2 Gebrek aan overzicht zorgt voor een vicieuze cirkel 15
5.3 Afstand tussen organisaties en onderdelen 16
5.4 Tijd en afstemming die nodig zijn voor samenwerking 18

6. Patroon 3: Opruimen heeft geen prioriteit waardoor regels stapelen 19
6.1 Focus op snelheid en vernieuwing 20
6.2 Geen sturing of eigenaarschap 20
6.3 Opruimen wordt vermeden door angst voor risico's en het erkennen van fouten 21
6.4 Overtuiging dat opruimen onmogelijk is 21

7. Kansen om de patronen te doorbreken 22
7.1 Herken patronen en doorbreek ze 22
7.2 Van regelgericht naar doelgericht werken 23
7.3 Maak samenhang leidend 24
7.4 Maak opruimen onderdeel van het systeem 25
7.5 Verminder ervaren regeldruk door goede ondersteuning 25
7.6 Een gezamenlijke opgave 26

8. Vier voorbeelden uit de praktijk 27
8.1 Ophogen grensbedrag één-op-één gunnen 27
8.2 Opschonen Informatiestatuut 30
8.3 Bewijsvoering bij prestatieverklaringen 32
8.4 Invoering Digitale Bijdrage Assistent 34

9. Verantwoording onderzoek 36

Ondertekening 38

Bijlage 39
Gespreksmethode ontregelen 40

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Tijd om te ontregelen

Drie patronen achter interne regel- en controledruk en kansen voor verandering

Om bij te dragen aan het actuele vraagstuk van een slagvaardige en minder complexe overheid, heeft de Auditdienst Rijk in 2026 onderzoek uitgevoerd naar interne regel- en controledruk binnen de Rijksoverheid. Het onderzoek biedt inzicht in de factoren die bijdragen aan deze druk en in manieren om deze te verminderen. Het onderzoek identificeert drie gedragspatronen die inzicht geven in hoe interne regel- en controledruk ontstaat, zich opstapelt en in stand blijft.

Regel als oplossing

Eerste reactie op problemen, onzekerheden of nieuwe wensen is een extra regel of controle.

Binnen de Rijksoverheid is een patroon zichtbaar waarbij de eerste reactie op problemen, onzekerheden of nieuwe wensen vaak een extra regel of controle is. Alternatieven zoals dialoog voeren, risico-acceptatie of het stimuleren van kennisdeling lijken niet standaard te worden overwogen.

Versterkende factoren voor dit patroon zijn:
- Focus op snel resultaat.
- Cultuur van risicomijding en verantwoording.
- Vermijding van alternatieve opties die meer inspanning vragen.

Lees meer over deze factoren in hoofdstuk 4.

Liever een eigen oplossing

Organisaties en afdelingen kiezen voor eigen oplossingen en regels.

Het patroon binnen de Rijksoverheid is dat organisaties en afdelingen regelmatig kiezen voor eigen oplossingen en regels, in plaats van samen te werken aan overkoepelende kaders. Hierdoor ontstaan uiteenlopende benaderingen en extra interne regeldruk.

Versterkende factoren voor dit patroon zijn:
- Beloning op eigen resultaten en beperkte gevolgen voor regelmakers.
- Gebrek aan overzicht van bestaande regels en controles.
- Afstand tussen organisaties.
- Tijd en afstemming die nodig zijn voor samenwerking.

Lees meer over deze factoren in hoofdstuk 5.

Opruimen uitstellen

Opruimen heeft geen prioriteit waardoor regels stapelen.

Binnen de Rijksoverheid ontstaat een opeenstapeling van interne regels, afspraken en controles. Oudere regels blijven bestaan, ook als hun aanleiding is verdwenen of wanneer ze nauwelijks nog waarde toevoegen. Een structurele aanpak om bestaande interne regels en controles te evalueren en te vereenvoudigen ontbreekt, waardoor het regelbestand gestaag blijft groeien.

Versterkende factoren voor dit patroon zijn:
- Focus op snelheid en vernieuwing.
- Geen sturing of eigenaarschap.
- Vermijden van opruimen door angst voor risico’s of erkennen van fouten.
- Overtuiging dat opruimen onmogelijk is.

Lees meer over deze factoren in hoofdstuk 6.

Kansen om de patronen te doorbreken

Interne regel- en controledruk verminderen vraagt om meer dan opruimen. De patronen zijn hardnekkig en interne regels en controles blijven stapelen zolang onderliggende mechanismen niet worden aangepakt. Deze structurele verandering is een gezamenlijke opgave. Tijdgebrek is een belangrijke onderliggende factor, maar investeren aan de voorkant kan op termijn juist tijd en herstelkosten voorkomen. Het herkennen van patronen in de eigen praktijk is een eerste stap naar verandering. Maak deze patronen bespreekbaar, vooral bij de eerste reactie op incidenten, het vaststellen van interne regels en controles en bij evaluatie. Stel daarbij de vraag: *hoe draagt dit bij aan de bedoeling of onze ambitie?* Waardeer niet alleen extra beheersing, maar ook vereenvoudiging, opruimen en alternatieve oplossingen. De volgende drie oplossingsrichtingen bieden verdere handvatten om de patronen te doorbreken.

Van regelgericht naar doelgericht werken

Begin bij het probleem en de bedoeling. Regelmakers wegen bewust af wat nodig is om het gewenste resultaat te bereiken en betrekken daarbij uitvoerders en toezichthouders. Management ondersteunt deze werkwijze.

Dit betekent:

- **Weeg risico's bewust af**
  Maak risicoacceptatie en tegenspraak onderdeel van de afweging, in plaats van risico's automatisch met extra regels of controles af te dekken.
- **Onderzoek alternatieven**
  Bespreek verschillende handelingsopties en kies bewust wat het beste bijdraagt aan de bedoeling. Investeer aan de voorkant in tijd, expertise, tegenspraak en kennis over alternatieven voor regelgeving.
- **Maak kosten en baten expliciet**
  Gebruik een kosten-batenafweging ook bij interne regel- en controledruk.

Lees meer over deze kansen in hoofdstuk 7.

Maak samenhang leidend

Versterk centrale regie en samenwerking over organisatiegrenzen heen. Rijksbrede kaderstellers en overige regelmakers bieden overzicht en monitoren. Topmanagement en rijksbrede kaderstellers sturen bij waar nodig en voeren rijksbrede keuzes door waar samenhang tussen organisaties dat vraagt.

Dit betekent:

- **Versterk systeemeigenaarschap en centrale regie**
  Zorg voor monitoring, evaluatie en bijstelling van kaders en maak verantwoordelijkheden en ruimte voor eigen keuzes duidelijk.
- **Investeer in overzicht en samenwerking**
  Maak regelgeving, kaders en verplichtingen vindbaar en versterk onderling begrip.
- **Werk over grenzen heen**
  Betrek gevolgen en belangen van andere organisaties en afdelingen bij nieuwe oplossingen.
- **Bouw ruimte in voor escalatie en bijsturing**
  Los interpretatieverschillen op en pas kaders zo nodig aan.
- **Versterk uniformiteit waar nodig**
  Standaardiseer waar verschillen onnodige complexiteit veroorzaken.

Lees meer over deze kansen in hoofdstuk 7.

Maak opruimen onderdeel van het systeem

Bouw onderhoud en vereenvoudiging van regels structureel in. Uitvoerders en toezichthouders signaleren knelpunten, terwijl rijksbrede kaderstellers en overige regelmakers initiatief nemen voor evaluatie en vereenvoudiging. Topmanagement geeft prioriteit en creëert ruimte en waardering voor het opruimen van regels en controles.

Dit betekent:

- **Verbind opruimen met nieuwe regels**
  Denk bij nieuwe regels direct na over onderhoud, evaluatie en het voorkomen van stapeling. Bouw ruimte in om regels aan te passen.
- **Organiseer periodiek onderhoud**
  Evalueer, vereenvoudig en schrap regels en kijk daarbij ook naar de veroorzaakte regeldruk, noodzaak en proportionaliteit.
- **Maak tijd en ruimte voor opruimen**
  Geef vereenvoudigen en schrappen prioriteit en zorg voor voldoende tijd en capaciteit.

Lees meer over deze kansen in hoofdstuk 7.

2. Inleiding

2.1 Onderzoek interne regel- en controledruk

Het verminderen van regel- en controledruk blijft een actueel en complex vraagstuk. Ondanks langdurige inspanningen de afgelopen jaren, blijft de regel- en controledruk hoog. In het Coalitieakkoord 2026-2030 spreekt het kabinet-Jetten de ambitie uit te streven naar een slagvaardige en minder complexe overheid. Tegen deze achtergrond heeft de Auditdienst Rijk in afstemming met de SG-commissie ADR en het IOFEZ dit onderzoek uitgevoerd. Omdat externe regeldruk al uitgebreid wordt gemonitord en getoetst, richt de Auditdienst Rijk zich in dit onderzoek op interne regel- en controledruk, met als doel deze beter te begrijpen en waar mogelijk te verminderen.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

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 worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

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 object van dit onderzoek is de interne regel- en controledruk binnen ministeries en de daaronder vallende uitvoeringsorganisaties.

2.3 Leeswijzer

Dit eindrapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 3 geeft een definitie van interne regel- en controledruk en introduceert drie patronen die verklaren waarom interne regel- en controledruk niet afneemt.
- Hoofdstukken 4, 5 en 6 beschrijven de patronen uitgebreider en gaan daarbij in op onderliggende versterkende factoren.
- Hoofdstuk 7 benoemt de kansen om de gevonden patronen te doorbreken en daarmee de interne regel- en controledruk te verminderen.
- Hoofdstuk 8 laat aan de hand van vier praktijkvoorbeelden zien hoe interne regel- en controledruk ontstaat en doorwerkt, en waar ruimte ontstaat om het anders te doen.
- Hoofstuk 9 bevat de verantwoording van het onderzoek.

Aan dit onderzoek ging een literatuurstudie vooraf. Daarin is beschreven wat interne regel- en controledruk inhoudt, welke factoren daaraan bijdragen en welke actoren hierbij betrokken zijn. De resultaten van dit vooronderzoek zijn opgenomen in de tussenrapportage Literatuurstudie interne regel- en controledruk.

3. Drie patronen die verklaren waarom interne regel- en controledruk maar niet afneemt

3.1 Een terugkerend vraagstuk

De aandacht voor een slagvaardige en minder complexe overheid kent een lange geschiedenis[1]. Sinds de jaren zestig zijn commissies, hervormingen en programma's ingezet om de rijksdienst te verbeteren. Vanaf de jaren tachtig kwam meer nadruk te liggen op deregulering, efficiency, decentralisatie en het terugdringen van bureaucratie. Ook de afgelopen twintig jaar zijn verschillende programma's ingezet, waaronder Andere Overheid, Vernieuwing Rijksdienst, Compacte Rijksdienst en de Hervormingsagenda Rijksdienst. Al deze inspanningen hebben op onderdelen tot verbeteringen geleid, maar structurele knelpunten zijn blijven bestaan. Zo blijft de complexiteit van wet- en regelgeving een belangrijk knelpunt voor de uitvoering.

Over de decennia heen wordt een terugkerend vraagstuk zichtbaar: problemen rond bureaucratie, complexiteit en slagvaardigheid worden opnieuw gesignaleerd en aangepakt, maar onderliggende knelpunten blijken hardnekkig.

3.2 De rol van regels en controles

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 regel- en controledruk. Voordat de oorzaken aan bod komen, wordt eerst toegelicht wat in dit onderzoek wordt verstaan onder interne regel- en controledruk.

3.3 Definitie interne regeldruk

In de literatuurstudie is op basis van verschillende bronnen de volgende definitie van interne regel- en controledruk vanuit het perspectief van de overheid opgesteld:

Definitie interne regeldruk

Interne regeldruk is het geheel van interne 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 inspanningen 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] Kamerstukken II 2025/26, 36 870, nr. 2 (Initiatiefnota Erkens 'Beste overheid van Europa').

3.4 Waardoor blijft interne regel- en controledruk bestaan?

De geschiedenis laat zien dat inspanningen om interne regel- en controledruk te verminderen niet tot blijvende vermindering leiden. Om beter te begrijpen waarom de druk blijft bestaan, is in dit onderzoek gekeken naar de ervaringen van betrokkenen binnen de Rijksoverheid, van de ambtelijke top tot de uitvoering.

Op basis van verkennende interviews, onderzoek naar vier praktijkcasussen en de literatuurstudie zijn drie patronen geïdentificeerd die inzicht geven in het ontstaan en voortbestaan van interne regel- en controledruk:

1. **Regel als oplossing.** Eerste reactie op problemen, onzekerheden of nieuwe wensen is een extra regel of controle.
2. **Liever een eigen oplossing.** Organisaties en afdelingen kiezen voor eigen oplossingen en regels.
3. **Opruimen uitstellen.** Opruimen heeft geen prioriteit waardoor regels stapelen.

De verschillende patronen hangen met elkaar samen en versterken elkaar. Patroon 1 beschrijft waarom nieuwe regels en controles ontstaan en patroon 2 waarom verschillende organisaties en afdelingen eigen regels en oplossingen ontwikkelen. Vervolgens beschrijft patroon 3 waarom deze regels moeilijk weer verdwijnen. Zo ontstaat een zichzelf versterkend proces van stapeling.

In de volgende hoofdstukken worden deze drie patronen en de factoren die eraan bijdragen nader toegelicht.

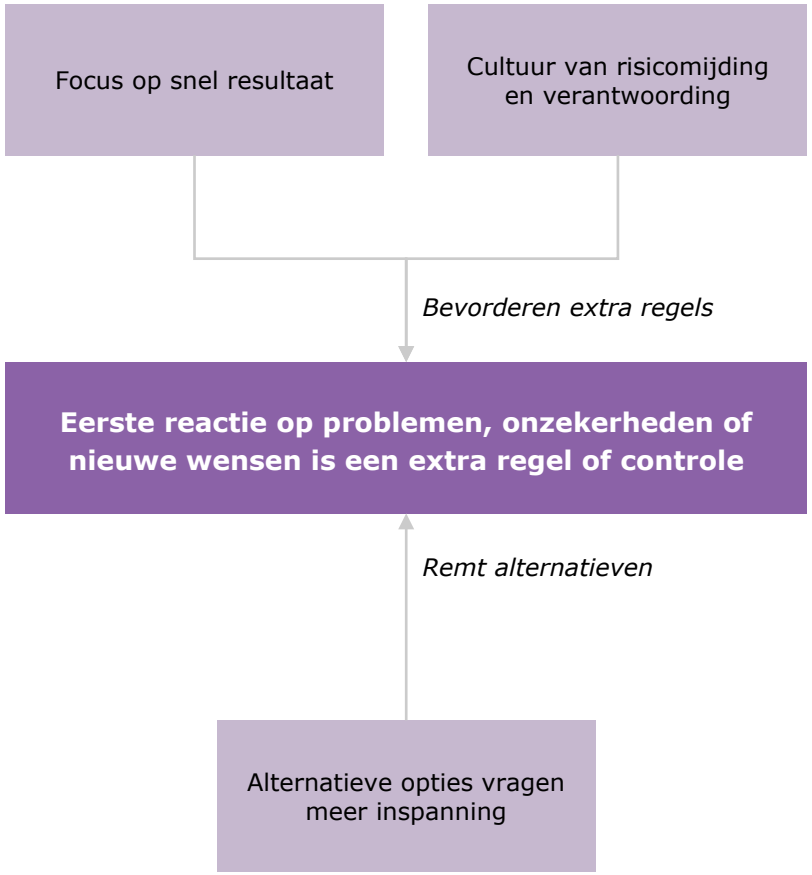
Figuur 3.1 Drie patronen die interne regel- en controledruk in stand houden

4. Patroon 1: Eerste reactie op problemen, onzekerheden of nieuwe wensen is een extra regel of controle

> "Wanneer er een foutje in de uitvoering ontstaat, of bij politieke wensen om een specifieke doelgroep extra te ondersteunen, komt er weer een regel bij."

Binnen de Rijksoverheid is een patroon zichtbaar waarbij de eerste reactie op problemen, onzekerheden of nieuwe wensen vaak een extra regel of controle is. Alternatieven lijken niet standaard te worden overwogen. Maar die zijn er wel, bijvoorbeeld dialoog voeren, risico-acceptatie of het stimuleren van kennisdeling.

Het patroon 'regel als oplossing' wordt in stand gehouden door een aantal verschillende factoren: een focus op snel resultaat, een cultuur van risicomijding en verantwoording en vermijding van alternatieve opties die meer inspanning vragen. Deze factoren worden hierna verder toegelicht.



Figuur 4.1 Versterkende factoren patroon 'regel als oplossing'

4.1 Focus op snel resultaat

De druk om na incidenten snel te handelen en problemen op korte termijn op te lossen, versterkt de neiging om direct in actie te komen. Een extra regel of controle is een relatief herkenbare en snel inzetbare interventie die zichtbaar maakt dat er actie is ondernomen.

Incidenten leiden tot regelreflex

In het onderzoek komt naar voren dat incidenten doorgaans leiden tot een 'regelreflex': zodra zich een incident voordoet, wordt direct een nieuwe regel opgesteld. Daarbij is er vaak weinig tijd voor analyse van de oorzaak of de gevolgen voor de organisatie. Tegelijkertijd wordt vrijwel automatisch aangenomen dat de nieuwe regel bijdraagt aan het oplossen van het probleem, waardoor de bijkomende kosten minder zwaar meewegen.

Geen nee zeggen

Politieke verantwoording en media-aandacht vergroten deze druk: de politiek eist actie, de minister kan geen nee zeggen. Uit angst om verwachtingen van de politiek niet waar te maken, ontstaat de neiging om direct over te gaan tot het implementeren van nieuwe regels. Hierdoor worden kansen gemist om alternatieven te overwegen die de regeldruk kunnen verminderen. Geïnterviewden geven aan dat ook binnen de uitvoering het weinig voorkomt dat er duidelijk "nee" wordt gezegd tegen potentiële nieuwe regels.

> "De politieke druk is hoger geworden. Alles moet morgen af en dat knelt qua tijd."

4.2 Cultuur van risicomijding en verantwoording

Binnen de Rijksoverheid is een sterke gerichtheid op het voorkomen van risico's en fouten en op het kunnen verantwoorden van handelen. Dit versterkt de neiging om processen met aanvullende regels en controles te beheersen.

Gericht op minimaliseren risico's

In het onderzoek komt een organisatiecultuur naar voren die sterk gericht is op het minimaliseren van risico's en het volgen van regels. Medewerkers hebben behoefte aan duidelijkheid of houvast, omdat onzekerheid of ruimte ongemak kan geven. Ook de manier van communiceren, zoals het uitgebreid in de cc zetten van collega's, komt voort uit risicomijding en het verdelen van verantwoordelijkheid. Ook komt het voor dat een gekozen alternatief voor een regel, dat juist ruimte laat voor eigen invulling, in de praktijk toch als een regel wordt uitgelegd. Zo kan een handreiking alsnog een dwingend karakter krijgen.

Uit interviews blijkt dat er angst bestaat voor fouten en vrees voor onrechtmatigheid of negatieve consequenties voor bewindspersonen. Beleidsdirecties willen 'in control' zijn, ook richting de Tweede Kamer. Daardoor ontstaat een behoefte om alles te weten en onzekerheden vooraf af te dekken.

Nadruk op verantwoording

Respondenten geven aan dat binnen de Rijksoverheid sprake is van een verantwoordingscultuur, waarin beheersing en controle dominante manieren van werken zijn. Het streven om 'in control' te zijn heeft geleid tot een sterke nadruk op regels en procedures. Dit biedt houvast in een context waarin met publieke middelen wordt gewerkt en de verwachting bestaat dat tot in detail verantwoording kan worden afgelegd. Deze nadruk op

verantwoording komt onder meer tot uiting in uitgebreide rapportages, informatieverzoeken en interne controles.

Politiek en toezichthouders versterken cultuur van risicomijding en verantwoording

De cultuur van risicomijding en verantwoording is terug te vinden bij alle betrokken actoren en in alle lagen binnen de Rijksoverheid. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze cultuur extra wordt versterkt door de politieke context en het optreden van toezichthouders. Respondenten geven aan dat onvolkomenheden in de uitvoering vaak leiden tot politieke vragen en mediadruk, waardoor de nadruk op zekerheid verder toeneemt. Politiek en maatschappij verwachten dat fouten worden voorkomen en dat verantwoording volledig is.

Ook toezicht en controle versterken de cultuur van risicomijding en verantwoording. Geïnterviewden geven aan dat bevindingen uit audits of controles kunnen leiden tot de introductie van nieuwe regels of nadere voorschriften, waardoor de regeldruk en administratieve lasten toenemen. De organisatiestructuur van de overheid, waarin steeds meer controlerende en toezichthoudende organisaties een rol hebben, versterkt de behoefte aan gedetailleerde verantwoording en controle.

> "Ook valt het op dat het aantal medewerkers dat bezig is met toezicht, controle en ondersteunende functies exponentieel is gegroeid. Dat zegt iets over onze risk appetite."

Daarnaast geven respondenten aan dat toezichthouders, zoals de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer, strenge normen hanteren. De overheid heeft de neiging om te kiezen voor strengere normen dan in de private sector, wat leidt tot meer en strengere controles. Ook zijn toezichthouders zelf risicoavers: als harde normen ontbreken, creëert de controleur die zelf omdat een oordeel zonder norm oncomfortabel voelt. Bij departementen leeft het beeld dat de toetsing steeds strenger wordt, zonder dat de kosten van beheersmaatregelen worden afgewogen tegen de baten.

4.3 Alternatieve opties vragen meer inspanning

Alternatieve opties zijn bijvoorbeeld aanspreken, ondersteunen of rijksbreed afstemmen. Alternatieve interventies vragen om meer afweging en kennis en daarvoor zijn tijd en steun van leidinggevenden nodig. In de praktijk ontbreekt het echter vaak aan voldoende tijd en steun, waardoor de uitvoerbaarheid, de aanvaardbare mate van risico en mogelijke alternatieven niet altijd expliciet worden afgewogen. Het toevoegen van een regel of controle ligt dan meer voor de hand.

Te weinig aandacht voor de gevolgen in uitvoering

Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij beleidsontwikkeling en besluitvorming onvoldoende oog is voor de uitvoerbaarheid en de gevolgen van regels voor de uitvoering. Signalen en voorwaarden van uitvoeringsorganisaties worden vaak niet volledig meegenomen, waardoor de daadwerkelijke uitvoeringskosten niet in beeld zijn. Dit komt mede doordat er een gebrek is aan kennis over de werking van processen binnen de uitvoering, en onvoldoende besef van wat bijvoorbeeld het opvragen van extra (gedetailleerde) informatie betekent voor de werkdruk en kosten.

Ook tijdsdruk speelt hierbij een rol: er is niet altijd tijd om de uitvoerbaarheid en gevolgen van verschillende opties goed in beeld te brengen. In patroon 2 wordt nader ingegaan op de afstand tussen beleid en uitvoering. Het kiezen voor alternatieven wordt daarnaast bemoeilijkt door gebrek aan (kennis van) instrumenten die het bewust accepteren van risico's vergemakkelijken of alternatieve opties stimuleren.

> "Er lijkt niet altijd besef wat vragen in de organisatie veroorzaken. De vraag is of de verhouding tussen wat het kost en het doel altijd in balans is."

Beperkte steun of voorbeeldgedrag leidinggevenden

Medewerkers lijken zich niet altijd gesteund te voelen om risico's te accepteren. Managers geven hierin ook niet altijd het goede voorbeeld. Als managers terughoudend zijn, volgen medewerkers dat automatisch.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ambtelijke top vaak (te) snel meegaat in politieke wensen en kortetermijnoplossingen. Hierdoor geven zij onvoldoende het voorbeeld in het beperken van regeldruk, het kritisch reflecteren op doelmatigheid en het bieden van ruimte aan de uitvoering.

> "Risicoavers gedrag wordt meer beloond binnen de Rijksoverheid dan risiconemend gedrag. Het voorbeeldgedrag van de leiding daarin is ook belangrijk. Veel managers zijn risicoavers, dan volgen hun medewerkers dat ook."

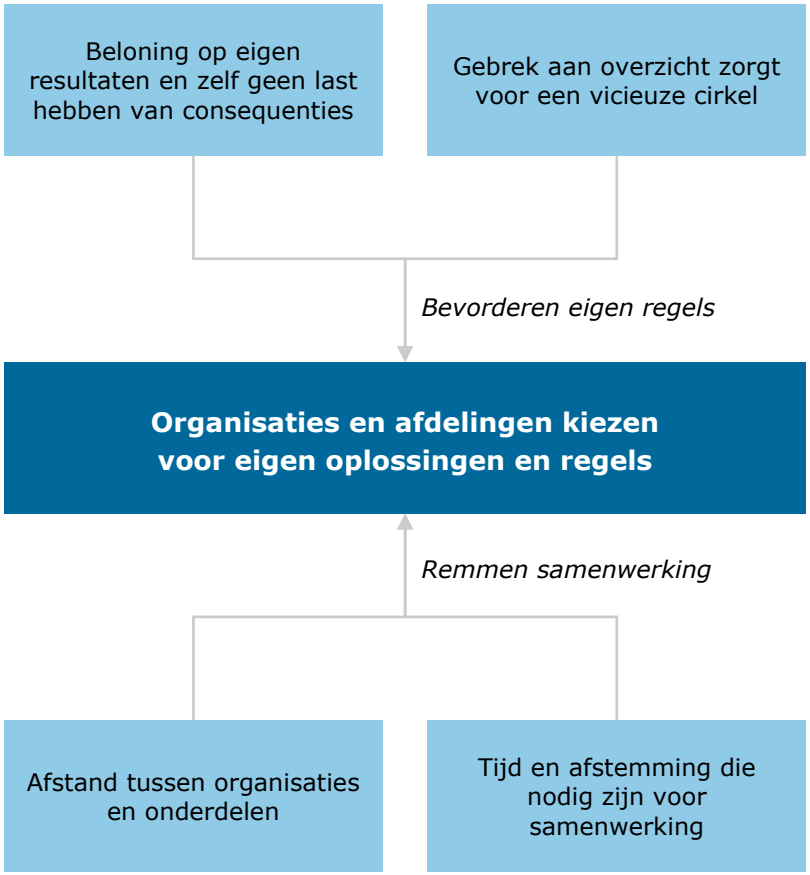
Figuur 4.2 Alternatieve opties in plaats van regels of controles

5. Patroon 2: Organisaties en afdelingen kiezen voor eigen oplossingen en regels

> "Iedereen lijkt vanuit zijn eigen invalshoek en expertise te kijken."

Het patroon binnen de Rijksoverheid is dat organisaties en afdelingen regelmatig kiezen voor eigen oplossingen en regels, in plaats van samen te werken aan overkoepelende kaders. Hierdoor ontstaan uiteenlopende benaderingen en extra interne regeldruk.

Versterkende factoren voor het patroon 'liever een eigen oplossing' zijn beloning op eigen resultaten en beperkte gevolgen voor regelmakers, het gebrek aan overzicht van bestaande regels en controles, de afstand tussen organisaties en de tijd en afstemming die nodig zijn voor samenwerking. Deze factoren worden hierna verder toegelicht.



Figuur 5.1 Versterkende factoren patroon 'liever een eigen oplossing'

5.1 Beloning op eigen resultaten en zelf geen last hebben van consequenties

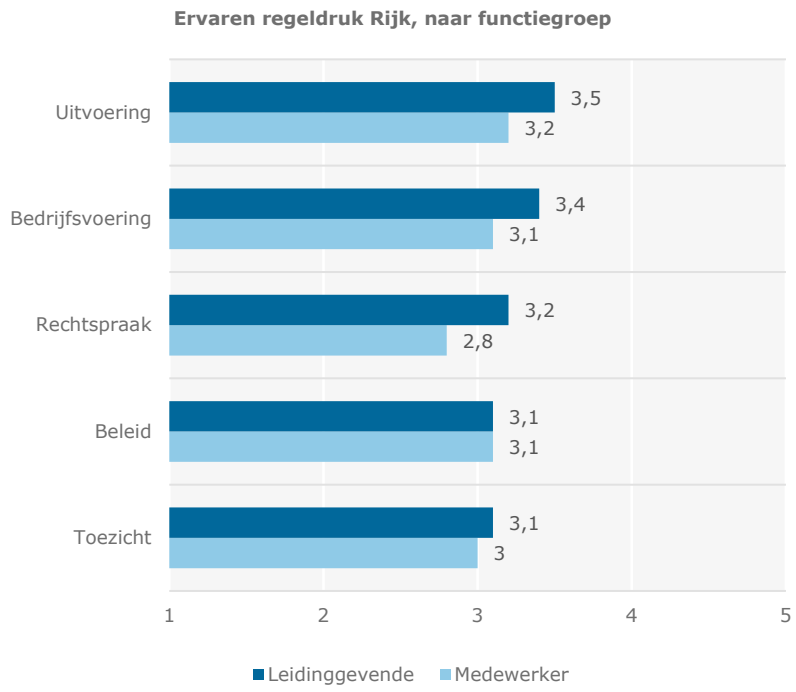
Binnen de Rijksoverheid ligt de nadruk op resultaten en verantwoordelijkheden binnen het eigen onderdeel. Hierdoor is er minder aandacht voor de gevolgen van eigen regels en oplossingen voor het bredere systeem. Omdat de kosten en uitvoeringsproblemen bovendien vaak elders terechtkomen, zijn er weinig prikkels om gezamenlijke oplossingen of systeemaanpassingen te zoeken.

Beloning is gericht op eigen resultaten, niet op systeemaanpassingen

De interviews laten zien dat waardering en het beloningssysteem binnen de Rijksoverheid vooral zijn gericht op prestaties binnen de eigen afdeling of functie. Dit stimuleert medewerkers om vooral te sturen op het realiseren van hun directe taken en verantwoordelijkheden, in plaats van bij te dragen aan bredere verbeteringen of structurele aanpassingen van het systeem. Er wordt dan ook weinig gekeken naar de effecten van het eigen werk op het geheel van de organisatie. Knelpunten of ongewenste effecten – waaronder het zogenoemde waterbedeffect, waarbij regeldruk naar elders verschuift – komen daardoor onvoldoende in beeld. De focus ligt op het 'eigen huis op orde' brengen, in plaats van op gezamenlijke oplossingen of systeemverbeteringen.

Regelmakers zelf hebben minder snel last van de consequenties

In het onderzoek komt naar voren dat de regeldruk die voortvloeit uit nieuwe en bestaande regelgeving vooral terechtkomt bij de medewerkers en managers die de regels daadwerkelijk moeten naleven. Regelmakers hebben doorgaans minder te maken met de dagelijkse gevolgen van hun eigen beleid, terwijl de lasten en uitvoeringsproblemen vooral neerslaan bij de mensen die het beleid uitvoeren. De baten van regelgeving liggen daarmee vaak bij de regelmaker, terwijl de kosten in tijd, extra administratie en complexiteit bij de uitvoering terechtkomen.



Figuur 5.2. Ervaren regeldruk. Bron: Werkonderzoek 2024 van Ministerie van BZK.

Dat regeldruk vooral in de uitvoering wordt gevoeld, komt ook naar voren in het Werkonderzoek 2024 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Leidinggevenden en medewerkers in de functiegroep uitvoering geven de ervaren regeldruk respectievelijk een 3,5 en 3,2. Daarmee beoordelen zij de regeldruk hoger dan andere functiegroepen binnen het Rijk.

5.2 Gebrek aan overzicht zorgt voor een vicieuze cirkel

De kennis over beleid, regelgeving en uitvoering zijn verspreid over verschillende onderdelen, waardoor het overzicht ontbreekt. Om duidelijkheid en eenduidigheid te creëren, worden vervolgens nieuwe interne regels en kaders ontwikkeld. Deze bieden houvast, maar dragen ook bij aan verdere stapeling van regels, waardoor het overzicht verder afneemt.

Figuur 5.3. Gebrek aan overzicht zorgt voor een vicieuze cirkel

Expertise is versnipperd, waardoor overzicht ontbreekt

Uit het onderzoek blijkt dat de benodigde kennis en expertise rondom beleid, regelgeving en uitvoering binnen de Rijksoverheid steeds meer verspreid raakt over verschillende disciplines, afdelingen en organisaties. Lange, complexe besluitvormingslijnen en gebrekkige interne afstemming zorgen ervoor dat niet altijd duidelijk is welke route moet worden doorlopen, wie daarbij betrokken moet worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit leidt tot herhaling en inefficiëntie in het proces én tot een hoger risico op regeldruk.

De snelle groei aan uiteenlopende kaders en regelgeving maakt het lastig voor zowel beleidsmakers als uitvoerders om het totaal te overzien. Nieuwe toezichthouders en steeds weer aanvullende beleidsdoelen komen erbij, waardoor medewerkers voortdurend hun kennis moeten bijspijkeren. Daarnaast wordt het vinden van actuele informatie als tijdrovend en verwarrend ervaren, doordat informatie over kaders en processen verspreid is over verschillende platforms en bronnen. Medewerkers merken op dat het grip houden op en naleven van alle regels daardoor lastig wordt, met extra regeldruk tot gevolg.

> "Men wordt nu soms totaal overspoeld door de vloedgolf aan regels. Zoals bij AI en inkoop."

Behoefte aan overzicht en duidelijkheid leidt tot meer interne kaders

Uit het onderzoek blijkt dat de wens om duidelijkheid en vergelijkbaarheid te creëren binnen de Rijksoverheid vaak leidt tot het formuleren van extra interne kaders en voorschriften. Richtlijnen vanuit wet- en regelgeving geven vaak ruimte voor

interpretatie of laten bewust details open, omdat consensus over een uniforme invulling ontbreekt. Daardoor vullen departementen die ruimte zelf in met eigen werkprocessen, interne kaders of handreikingen, die verschillen per organisatie. Dit zorgt er enerzijds voor dat kaders beter aansluiten bij de dagelijkse praktijk, maar leidt anderzijds tot variatie in administraties, discussies met toezichthouders en extra correctiewerk. Een gebrek aan eenduidigheid schept bovendien onzekerheid bij medewerkers, vooral als kennis van informele afspraken verdwijnt door personeelswisseling.

De impuls om niets aan het toeval over te laten past in een brede ontwikkeling: men kijkt liever naar concrete, gedetailleerde regels dan naar bredere richtsnoeren. Hierdoor worden handreikingen en informele afspraken soms feitelijk als norm gehanteerd. De spanning tussen de behoefte aan uniformering en de wens tot flexibiliteit blijft bestaan: te veel ruimte leidt tot willekeur, te veel strakke regels tot regeldruk. Voor sommige domeinen bestaan al rijksbrede normenkaders. Voor andere domeinen zijn recent initiatieven gestart om één rijksbreed normenkader te ontwikkelen, waarmee men hoopt de regeldruk te verlagen.

> "Hoe minder je weet, hoe meer je je toevlucht zoekt in processen en parafen."

5.3 Afstand tussen organisaties en onderdelen

Binnen de Rijksoverheid bestaat op verschillende niveaus afstand tussen organisaties en onderdelen. Verschillende belangen, verantwoordelijkheden en manieren van werken bemoeilijken de samenwerking en het ontwikkelen van gezamenlijke oplossingen. Hierdoor kiezen onderdelen vaker voor een eigen aanpak en eigen regels.

Verkokering en verschillende belangen

Uit het onderzoek blijkt dat samenwerking tussen onderdelen van de Rijksoverheid niet altijd vanzelfsprekend is. Afdelingen en departementen werken vaak vanuit hun eigen invalshoek en expertise, waarbij de nadruk ligt op het eigen werkveld. Deze specialisatie leidt tot verkokering, waardoor het gezamenlijke perspectief en de integrale afweging soms naar de achtergrond verdwijnen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat deze focus op deelverantwoordelijkheden het lastig maakt om breed samen te werken en gezamenlijke oplossingen te formuleren.

Tegelijkertijd blijkt er bij ministeries en diensten een sterke behoefte om de eigen werkwijze en identiteit te behouden. Dit kan het streven naar uniformiteit en standaardisatie belemmeren, en zorgen voor extra administratie en overleg. Onderdelen ontwikkelen hun eigen regels en werkafspraken. Deze kunnen goed werken binnen het eigen domein, maar sluiten niet altijd goed aan bij de wensen van andere diensten. Hierdoor ontstaan praktische knelpunten en wordt het uitwisselen van informatie belemmerd.

> "We hebben te maken met een verkokerd systeem, waarbij veel deelverantwoordelijkheden als het hoogste doel worden gezien."

Geen eigenaarschap over het geheel

Binnen de Rijksoverheid zijn rijksbrede kaderstellers als systeemeigenaar verantwoordelijk voor hun eigen kaders. Uit het

onderzoek komt naar voren dat dit systeemeigenaarschap niet altijd goed tot uiting komt. Daarnaast gelden voor organisaties naast rijksbrede kaders ook verschillende andere (eigen) kaders die elkaar kunnen overlappen. Geïnterviewden geven aan dat er geen helder eigenaarschap is over het gehele systeem van interne regels en controles binnen de Rijksoverheid. De samenloop van de uiteenlopende belangen en de daarbij horende uitwerking van regelgeving leidt tot complexiteit, dubbelzinnigheid en soms zelfs tegenstrijdigheden.

Afstand tussen regelmakers, uitvoering en toezichthouders

Uit het onderzoek komt naar voren dat afstand tussen regelmakers, uitvoering en toezichthouders bijdraagt aan interne regel- en controledruk. Onder regelmakers vallen alle organisaties en onderdelen van de Rijksoverheid die beleid, regels en interne kaders ontwikkelen en vaststellen. Onder uitvoering vallen alle organisaties en onderdelen die deze in de praktijk uitvoeren. Onder toezichthouders vallen alle organisaties en onderdelen die toezien op de naleving van regels, kaders en afspraken en daarop controleren. De interviews laten zien dat deze afstand zich op verschillende manieren voordoet:

- **Afstand tussen regelmakers en uitvoering.** In de beleidsvorming binnen de rijksoverheid wordt de uitvoerbaarheid van regels niet altijd voldoende meegenomen. Regelgeving wordt vaak ontwikkeld vanuit beleidsdoelen, zonder goed zicht op de praktische gevolgen en kosten voor de uitvoering. Ook sluiten informatie- en monitoringwensen niet altijd aan bij de werkwijze in de uitvoering en worden uitkomsten van uitvoeringstoetsen niet altijd meegenomen. Hierdoor stapelen eisen zich op en nemen de regeldruk en administratieve lasten bij de uitvoering toe (zie 4.3).
- **Afstand tussen verschillende regelmakers.** Verschillende regelmakers ontwikkelen soms kaders voor hetzelfde domein, zonder deze voldoende op elkaar af te stemmen. Ook worden kaders door departementen en afdelingen vaak verschillend geïnterpreteerd en naar de eigen praktijk doorvertaald. Dit gebeurt deels doordat de kaders zelf interpretatieruimte laten, en deels doordat departementen eigen oplossingen hebben ontwikkeld. Dit leidt tot uiteenlopende administraties, verschillen in data en daardoor ook extra correctiewerk. Departementale informatie-uitwisseling wordt geremd door snelle beleidsontwikkelingen. Dit maakt het afstemmen met anderen lastig. Zo kunnen meerdere kaders en regels naast elkaar ontstaan en blijven bestaan.
- **Afstand tussen regelmakers en toezichthouders.** De afstemming tussen regelmakers en toezichthouders is beperkt, waardoor regels in de praktijk vaak niet goed aansluiten op de eisen vanuit het toezicht. Verschillen in interpretatie en capaciteit maken het naleven van toezichtseisen moeilijk, vooral voor kleinere organisaties.
- **Afstand tussen verschillende toezichthouders.** Geïnterviewden bij departementen geven aan dat toezicht in de praktijk niet altijd uniform wordt uitgevoerd, ondanks het bestaan van een centraal kader. Verschillen in werkwijze en interpretatie tussen auditteams en auditdiensten leiden tot extra werkdruk en onzekerheid: organisaties moeten steeds inspelen op uiteenlopende verwachtingen. Dit maakt het moeilijk om efficiënt te anticiperen op audits en om stabiel te voldoen aan kwaliteitsnormen. De uiteenlopende invulling van controle draagt zo bij aan een hogere interne regeldruk.

Gevolgen van afstand

- **Meer afstand, minder onderling vertrouwen: groei van verantwoording en informatieverzoeken.** De interviews wijzen uit dat toegenomen afstand tussen verschillende onderdelen van de Rijksoverheid en een afname van onderling

vertrouwen leiden tot meer controles, verantwoording en informatieverzoeken. Wantrouwen in data en elkaars handelen resulteert in het inbouwen van extra controlelagen en het herhaaldelijk opvragen van informatie om risico's te beperken. Centrale staffuncties en nadruk op verantwoording versterken deze ontwikkeling. Lijsten en afvinkprocessen lijken soms belangrijker te worden dan de oorspronkelijke bedoeling van regels. Deze cultuur van controle wordt verder gevoed doordat steeds meer organisaties een controlerende taak krijgen. Onzekerheid bij management en medewerkers leidt tot extra regelgeving om vooral fouten te voorkomen. Daardoor loopt de regeldruk steeds verder op.

- **Meer controles door beperkte samenwerking toezichthouders en beperkt gezamenlijk gebruik van data en systemen.** Het onderzoek laat zien dat de beperkte samenwerking tussen toezichthouders en het ontbreken van eenduidige, gezamenlijke gegevensdeling leidt tot meer en herhaalde controles binnen de rijksoverheid. Waar basisregistraties meestal goed zijn geregeld, ontbreekt bij andere vormen van gegevensuitwisseling vaak de urgentie of een duidelijke businesscase voor samenwerking. Data en systemen worden hierdoor niet optimaal gezamenlijk benut. Dit resulteert in adhoc informatieverzoeken, waarbij elk rijksbreed verzoek in een eigen format en met eigen definities wordt uitgezet. Dit vraagt handmatig werk en extra afstemming, zeker als de interne informatiehuishouding niet volledig op orde is.

"Rapportages komen vaak voort uit wantrouwen. Vertrouwen groeit door te investeren in relaties."

5.4 Tijd en afstemming die nodig zijn voor samenwerking

Goede samenwerking vraagt tijd, afstemming en een goede relatie tussen betrokken partijen. Tijdsdruk maakt het aantrekkelijker om zelfstandig een oplossing te ontwikkelen. Afstand en beperkte onderlinge kennis en vertrouwen bemoeilijken de samenwerking verder.

Tijdsdruk

Het onderzoek laat zien dat het opzetten van goede samenwerking bij nieuwe regels meer tijd en inzet vraagt dan het zelfstandig uitwerken van eigen oplossingen. Het afstemmen met verschillende partijen wordt als waardevol gezien, maar vraagt om extra stappen in het proces en om actieve ondersteuning vanuit het management. Door deze tijdsinvestering en de 'verloren snelheid' ervaren betrokkenen de drempel om samen te werken als hoger dan het snel maken van eigen regels.

Kwaliteit van de relatie

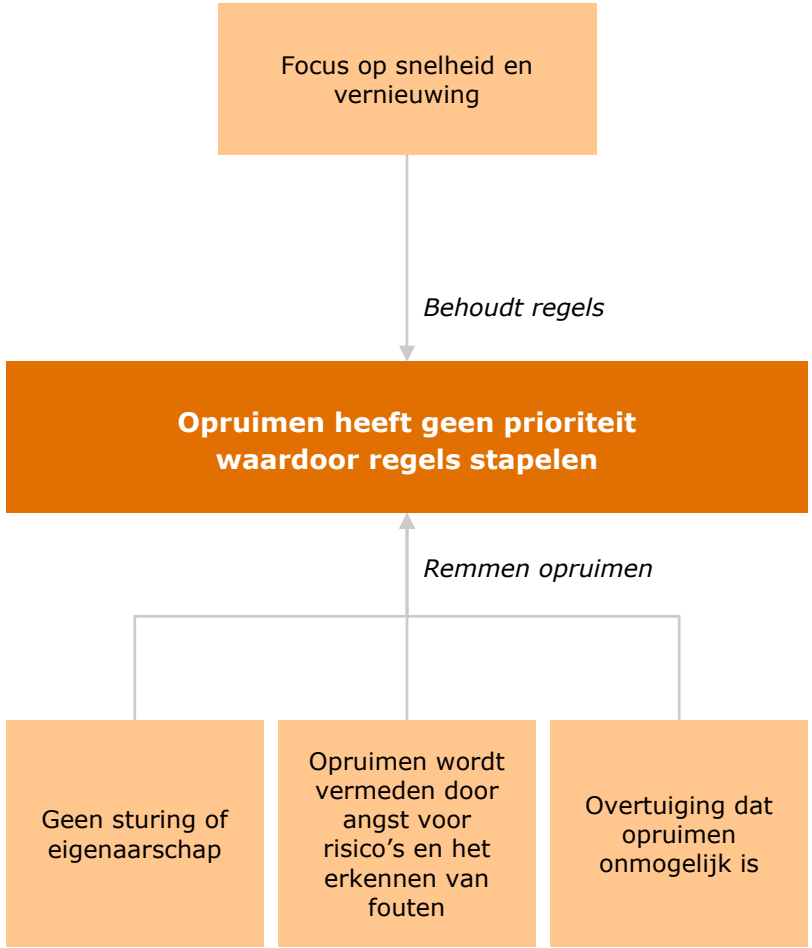
De interviews maken duidelijk dat het ontbreken van een sterke relatie tussen betrokken partijen de samenwerking bemoeilijkt. Waar decennia geleden beleid en uitvoering dichter bij elkaar stonden en regeldruk lager was, is in de loop der tijd meer afstand ontstaan tussen beleid en uitvoering. De verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties is een van de oorzaken hiervan. De centralisatie van staf- en bedrijfsvoeringsfuncties heeft ertoe geleid dat ook ondersteunende diensten meer op afstand zijn komen te staan. Deze afstand leidt tot minder kennis over en begrip voor elkaar. Door het ontbreken van goed contact blijven onduidelijkheden langer bestaan en wordt de drempel voor gezamenlijke afspraken als hoger ervaren.

6. Patroon 3: Opruimen heeft geen prioriteit waardoor regels stapelen

> "Regels of controles die eenmaal zijn ontstaan verdwijnen ook niet makkelijk weer."

Binnen de Rijksoverheid ontstaat een opeenstapeling van interne regels, afspraken en controles. Oudere regels blijven bestaan, ook als hun aanleiding is verdwenen of wanneer ze nauwelijks nog waarde toevoegen. Opruimen of schrappen krijgt weinig prioriteit, waardoor regeldruk en complexiteit verder toenemen. Een structurele aanpak om bestaande interne regels en controles te evalueren en te vereenvoudigen ontbreekt, waardoor het regelbestand gestaag blijft groeien.

Het patroon 'opruimen uitstellen' hangt nauw samen met de eerste twee patronen. In de onderliggende factoren komen elementen van beide patronen terug en wordt zichtbaar hoe zij bijdragen aan het voortbestaan en de stapeling van regels. De versterkende factoren voor dit patroon zijn focus op snelheid en vernieuwing, geen sturing of eigenaarschap, vermijden van opruimen door angst voor risico's of erkennen van fouten en de overtuiging dat opruimen onmogelijk is. Deze factoren worden hierna verder toegelicht.



Figuur 6.1 Versterkende factoren patroon 'opruimen uitstellen'

6.1 Focus op snelheid en vernieuwing

De nadruk op nieuwe dossiers, snelheid en zichtbaar resultaat maakt het aantrekkelijker om nieuwe maatregelen op te pakken dan om bestaande regels kritisch te evalueren en op te ruimen.

Focus op snel resultaat

Uit het onderzoek blijkt dat de Rijksoverheid vooral gericht is op het oppakken van nieuwe dossiers, beleidsmaatregelen en controles. Dit is mede het gevolg van politieke druk om snel resultaat te laten zien (zie 4.1). Nieuwe oplossingen zijn vaak urgent en hebben vaak een duidelijke opdrachtgever.

> "We werken kort cyclisch en de politiek verlangt dat er snel resultaat wordt geboekt."

Het kritisch beoordelen van bestaande interne regels en controles en het schrappen van verplichtingen levert daarentegen minder direct zichtbaar resultaat op. Daardoor kan de indruk ontstaan dat dit minder wordt gewaardeerd of beloond. Wanneer tijd en capaciteit schaars zijn, krijgt nieuw werk de voorrang boven het onderhouden en vereenvoudigen van het bestaande. Hierdoor stapelen verplichtingen zich op en blijft veel tijd en energie verloren gaan aan rapportages en controles waarvan zelden wordt gecheckt of ze daadwerkelijk nog waarde toevoegen.

6.2 Geen sturing of eigenaarschap

Door het ontbreken van sturing en eigenaarschap is er weinig aanleiding en verantwoordelijkheid om bestaande interne regels en controles kritisch te beoordelen en op te ruimen.

Geen eigenaarschap over het geheel

Het opruimen van regels is geen vanzelfsprekend aandachtspunt. Geïnterviewden geven aan dat afspraken uit het verleden (soms niet eens vastgelegd) blijven bestaan en interne regel- en controledruk veroorzaken, ook als ze feitelijk niet meer nodig zijn. Er is geen overall eigenaar die verantwoordelijkheid neemt voor het geheel van interne regels en controles en voor het periodiek beoordelen en afschaffen daarvan. Daardoor ligt het initiatief om regels op te ruimen bij afzonderlijke onderdelen, terwijl het belang daarvan voor het geheel vaak minder zichtbaar is (zie 5.3).

> "Niemand is eigenaar van het geheel."

Iedere regel heeft een eigen fanclub

Voor degenen die verantwoordelijk zijn voor een specifieke regel of controle is er weinig directe aanleiding om deze ter discussie te stellen: de regel biedt zekerheid binnen het eigen domein, terwijl het schrappen ervan risico's of discussie kan opleveren. Iedere regel lijkt een eigen fanclub te hebben en de samenwerking om regels op te ruimen is ingewikkeld (zie 5.4). Zonder overall eigenaarschap vindt een gezamenlijke afweging over het geheel van interne regel- en controledruk slechts beperkt plaats.

6.3 Opruimen wordt vermeden door angst voor risico's en het erkennen van fouten

Het schrappen van bestaande regels wordt als risicovoller ervaren dan het behouden ervan. Angst voor nieuwe risico's en voor het zichtbaar maken van eerdere fouten maakt opruimen minder aantrekkelijk.

Angst voor nieuwe risico's

Uit interviews komt naar voren dat binnen de Rijksoverheid de angst leeft dat het schrappen van een regel kan leiden tot nieuwe risico's. Het afschaffen van een regel vraagt om een expliciete beoordeling van wat er gebeurt als de zekerheid die de regel biedt wordt losgelaten. Zolang niet zeker is dat het risico beheersbaar is, ligt handhaven meer voor de hand dan schrappen.

Nieuwe regels invoeren veiliger

Daarbij kan het afschaffen van een bestaande regel ook impliciet betekenen dat wordt erkend dat deze achteraf gezien niet nodig was of onvoldoende effectief is geweest. Dat maakt opruimen minder aantrekkelijk dan het toevoegen van een nieuwe maatregel. Nieuwe regels invoeren lijkt veiliger dan bestaande regels afschaffen. Respondenten geven aan dat risicoavers gedrag meer wordt beloond binnen de Rijksoverheid dan risiconemend gedrag. Het voorbeeldgedrag van de leiding daarin is belangrijk (zie 4.2).

> "Er bestaat de angst om iets weer af te schaffen."

6.4 Overtuiging dat opruimen onmogelijk is

De omvang en complexiteit van bestaande interne regels en controles maken opruimen tot een groot en moeilijk te overzien vraagstuk. Hierdoor ontstaat het gevoel dat het eenvoudiger is regels te laten bestaan dan het geheel systematisch op te ruimen.

Overzicht ontbreekt

Het totaal aan regels is omvangrijk en versnipperd, medewerkers en managers missen inzicht in welke regels veel lasten veroorzaken (zie 5.2). Daardoor is ook niet altijd duidelijk waar met opruimen moet worden begonnen en welke interne regels en controles zonder grote gevolgen kunnen worden geschrapt. Geïnterviewden geven aan dat er weinig tijd of ruimte is om alle bestaande regels en controles in kaart te brengen of actief op te ruimen. De complexiteit van samenhangende regelgeving maakt dat het opruimen ervan als een te groot of onmogelijk vraagstuk wordt ervaren. Wanneer het geheel niet te overzien is, blijven bestaande regels vaak bestaan.

> "Je kan nooit het oerwoud aan regels overzien."

7. Kansen om de patronen te doorbreken

> "De echte vraag is: kan het niet fundamenteel simpeler? Dat wordt wel vaak geroepen, maar daar wordt niet op doorgepakt. Dat vraagt veel bestuurlijk lef."

In de vorige hoofdstukken zijn drie patronen beschreven die bijdragen aan het ontstaan en voortbestaan van interne regel- en controledruk. De patronen worden herkend in aanvullende gesprekken. Samen met de eerdere interviews en casuïstiek vormen deze gesprekken de basis voor het handelingsperspectief.

Uit de aanvullende gesprekken komt naar voren dat opruimen alleen onvoldoende is om interne regel- en controledruk te verminderen. De patronen zijn hardnekkig en blijven terugkomen zolang de onderliggende mechanismen niet worden aangepakt. Structurele verandering is daarom nodig. Dit is een gezamenlijke opgave. Verschillende actoren kunnen vanuit hun eigen rol gerichte en haalbare stappen zetten. Het is belangrijk dat prikkels en waardering het gewenste gedrag ondersteunen.

Tijdgebrek komt als rode draad terug in de onderliggende factoren bij de drie patronen. Volgens geïnterviewden hoeft tijdgebrek anders werken niet in de weg te staan. Juist investeren aan de voorkant kan op termijn tijd en herstelkosten voorkomen.

Hierna worden kansen beschreven om de patronen te doorbreken, aangevuld met goede voorbeelden die tijdens het onderzoek naar voren kwamen.

7.1 Herken patronen en doorbreek ze

Patronen herkennen is een eerste stap naar het doorbreken ervan. Het helpt om patronen bespreekbaar te maken en samen te zoeken naar mogelijkheden om bij te sturen. Dit vraagt iets van iedereen die betrokken is bij het ontwikkelen, uitvoeren, controleren of evalueren van interne regels en controles.

Dit betekent:

- **Maak patronen bespreekbaar.** Wees alert op de in dit rapport beschreven patronen en maak deze bespreekbaar wanneer ze zich in de eigen praktijk voordoen. Stel elkaar de vraag: *hoe draagt dit bij aan de bedoeling of onze ambitie?* Zoek daarbij niet naar schuldigen, maar maak ruimte om ongemak en onzekerheid te bespreken en samen het patroon te doorbreken.
- **Benut momenten waarop bijsturing mogelijk is.** Een patroon kan op ieder moment bespreekbaar worden gemaakt, maar er zijn momenten waarop het gemakkelijker is om daadwerkelijk bij te sturen. Dit geldt bij de eerste reactie op incidenten of nieuwe wensen, het vaststellen van interne regels en controles en bij evaluatie en herziening. Door juist op deze momenten patronen te herkennen en bespreekbaar te maken, ontstaat meer ruimte voor structurele verandering.
- **Maak patroon-doorbrekend gedrag zichtbaar en waardeer het.** Waardeer niet alleen het voorkomen van fouten of het toevoegen van beheersing, maar ook het vereenvoudigen, opruimen en vinden van alternatieve oplossingen.

Gespreksmethode ontregelen

Een uitvraag van het ministerie van Buitenlandse Zaken onder medewerkers leverde in zes weken een diepgaand beeld op van knellende regels en procedures. Directies pakten concrete knelpunten direct op voor snelle verbeteringen, maar stuitten bij de meer complexe en directie-overstijgende processen op taaie dilemma's tussen specifieke deelbelangen en de collectieve wendbaarheid. Een in samenwerking met de Auditdienst Rijk ontwikkelde veranderkundige gespreksmethode helpt het management om deze waarden expliciet tegen elkaar af te wegen en gezamenlijk te kiezen voor verantwoorde risicoacceptatie. Dit ontregelt de staande praktijk duurzaam, met meer tijd, werkplezier en snellere besluitvorming als resultaat. Een toelichting op deze methode is opgenomen in de bijlage.

7.2 Van regelgericht naar doelgericht werken

Als startpunt geldt het probleem en de bedoeling. Maak bewust een afweging over de meest effectieve manier om het gewenste resultaat te bereiken. Voor deze afweging ontvangen regelmakers input over de kosten van verschillende opties van uitvoerende afdelingen en organisaties en van toezichthouders. Het (top)management maakt het voor alle lagen binnen de Rijksoverheid makkelijker om te investeren in deze werkwijze door hier zicht op te houden en steun voor uit te spreken.

Dit betekent:

- **Weeg risico's bewust af.** Bespreek welke risico's aanvaardbaar zijn en dek ze niet automatisch af met extra regels of controles. Creëer ruimte voor tegenspraak, zodat risicoacceptatie of vervolgactie een weloverwogen keuze wordt.
- **Onderzoek alternatieven.** Een regel of controle is niet vanzelfsprekend de beste oplossing. Maak verschillende handelingsopties bespreekbaar en kies bewust wat het meest bijdraagt aan de bedoeling. Investeer meer in kennis over alternatieven voor regels of controles. Reserveer aan de voorkant bewust tijd en ruimte voor tegenspraak om tot een goede afweging te komen. Zie 4.3 voor alternatieve opties in plaats van regels of controles.
- **Maak kosten en baten expliciet.** Gebruik ook bij interne regel- en controledruk een kosten-batenafweging. Maak vooraf een gezamenlijke inschatting van de verwachte kosten bij uitvoerders en de verwachte positieve effecten van een regel of controle. Het Beleidskompas bevat verschillende methodes om uitvoerbaarheid en regeldruk te toetsen. Deze worden nu gebruikt bij externe regelgeving maar bieden ook aanknopingspunten voor het toetsen van interne regels.

Risicobereidheidsverklaring

Bij de Douane wordt gewerkt met een risicobereidheidsverklaring. Daarbij bepaalt het management van de Douane hoeveel risico het bereid is te accepteren bij het realiseren van de (strategische) doelstellingen en welke risicotolerantie van toepassing is. Strategie, missie, visie en kernwaarden zijn leidend bij het vaststellen van de risicobereidheid. Er worden vijf niveaus van risicobereidheid onderscheiden, met een daarbij horend handelingsperspectief.

7.3 Maak samenhang leidend

Versterk systeemeigenaarschap, centrale regie en samenwerking over organisatie- en afdelingsgrenzen heen. Rijksbrede kaderstellers en overige regelmakers bieden overzicht en monitoren. Topmanagement en rijksbrede kaderstellers sturen bij als het nodig is. Waar samenhang tussen organisaties nodig is, moeten zij rijksbrede keuzes kunnen doorvoeren.

Dit betekent:

- **Versterk systeemeigenaarschap en centrale regie.** Vul systeemverantwoordelijkheid breder in dan alleen kaderstelling, met ook monitoring, evaluatie en het bijstellen of intrekken van kaders. Zorg voor centrale regie en voldoende mandaat waar samenhang tussen organisaties nodig is en maak duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Bepaal waar gezamenlijke kaders nodig zijn en waar organisaties of afdelingen zelf ruimte hebben om keuzes te maken. Ontwikkelingen die hierbij aansluiten zijn de Bestuursraad Rijk, gericht op meer integrale sturing, en de oprichting van het DG Digitalisering en Bedrijfsvoering Rijk, met de ambitie om meer doorzettingsmacht te organiseren.
- **Investeer in overzicht ten behoeve van samenwerking.** Creëer meer overzicht en inzicht in de samenhang tussen regels en verplichtingen. Zodat duidelijk is waar gezamenlijke kaders nodig zijn en waar organisaties zelf keuzes kunnen maken. Zorg ervoor dat deze informatie vindbaar en begrijpelijk is voor alle uitvoerders. Investeer daarnaast in de relaties en het onderlinge begrip tussen afdelingen en organisaties, zodat vanuit het geheel kan worden gehandeld. Het programma Terugdringen Bureaucratie en Regeldruk in het Inkoopdomein Rijksoverheid is een goed voorbeeld van samenwerking tussen verschillende rollen. Een van de actielijnen van dit programma is het versterken van kennis- en informatie-uitwisseling over administratieve lastendruk binnen het inkoopdomein. Ook toezichthouders bieden overzicht: door hun werkzaamheden hebben zij vaak goed zicht op relevante kaders en de toepassing daarvan in de praktijk.
- **Werk over grenzen heen.** Toets bij nieuwe of aangepaste oplossingen wat deze betekenen voor andere organisaties en afdelingen en neem hun belangen mee in de afweging. Denk bij nieuwe oplossingen ook na over de governance die nodig is om samenwerking en besluitvorming over organisatiegrenzen heen te ondersteunen. Zorg ervoor dat oplossingen in breder verband effectief zijn. Ga actief op zoek naar deze informatie en zorg voor open communicatie. De Programmadirectie Ambtelijk Vakmanschap stimuleert al jaren opgavegericht samenwerken over organisatiegrenzen heen. Mogelijk helpt deze werkwijze ook bij interne regeldrukvraagstukken.
- **Bouw ruimte in voor escalatie en bijsturing.** Zorg dat onduidelijkheden of verschillen in interpretatie van (interne) regels kunnen worden opgelost en dat kaders zo nodig worden aangepast. Creëer hiervoor duidelijke procedures voor escalatie en bijsturing. Voorkom het vastlopen door onenigheid door doorzettingsmacht duidelijk te beleggen.
- **Versterk uniformiteit waar nodig.** Standaardiseer en uniformeer waar verschillen onnodige complexiteit veroorzaken, bijvoorbeeld in data en definities. Balanceer dit met de benodigde professionele ruimte bij uitvoerders. Het Programma Toekomst Financiële Administratie is hiervan een voorbeeld. Dit programma werkt aan een rijksbrede set van uniforme definities en afspraken over financiële begrippen. Daarnaast werkt de werkgroep Vereenvoudiging wet- en regelgeving controlebestel aan voorstellen voor vereenvoudiging van regelgeving en de toepassing daarvan, met als doel de controledruk te verminderen.

7.4 Maak opruimen onderdeel van het systeem

Bouw het onderhoud en vereenvoudigen van regels structureel in vanaf het moment dat de regel ontstaat. Uitvoerders en toezichthouders signaleren knelpunten, terwijl rijksbrede kaderstellers en overige regelmakers initiatief nemen voor evaluatie en vereenvoudiging. Topmanagement geeft prioriteit aan dit proces en creëert hiermee ruimte en waardering voor het opruimen van regeldruk. Deel goede voorbeelden om draagvlak en inspiratie te vergroten.

Dit betekent:

- **Verbind opruimen met nieuwe regels.** Denk bij het maken van een nieuwe regel direct na over onderhoud, evaluatie en het voorkomen van onnodige stapeling. Bouw flexibiliteit in. Niet alles is vooraf te overzien, dus ontwerp regels stapsgewijs en zorg dat ze in de praktijk kunnen worden aangepast en bijgesteld.
- **Organiseer periodiek onderhoud.** Bouw een continue verbetercyclus in om regels te evalueren, vereenvoudigen en schrappen. Neem interne regeldruk mee in deze evaluatie. Kijk niet alleen of regels nog werken, maar ook welke regeldruk ze veroorzaken en of ze nog nodig en proportioneel zijn. Besteed daarbij ook aandacht aan regels die in de praktijk worden toegepast zonder formele basis en aan regels die niet meer worden nageleefd. Neem interne regeldruk bijvoorbeeld expliciet mee bij de Regeling Periodieke Evaluatie. Onderzoek of wijzigingen in interne regels periodiek kunnen worden gebundeld, naar het voorbeeld van de jaarlijkse vereenvoudigingswet.
- **Maak tijd en ruimte voor opruimen.** De patronen laten zien dat opruimen niet vanzelf gebeurt. Geef het daarom expliciet aandacht en maak tijd en capaciteit beschikbaar om regels en controles te herzien en op te ruimen.

Rapportageverplichting tijdelijk maken

Het *Informatiestatuut Rijksoverheid* geeft een overzicht van de rijksbrede verplichtingen rond data-aanlevering voor sturing en verantwoording over de bedrijfsvoering van het Rijk. Na een opschoonactie door het ministerie van BZK geldt een standaard eindtermijn voor rapportageverplichtingen. Onderwerpen vervallen automatisch na een bepaalde periode, tenzij er aanleiding is om ze te behouden. Hierdoor worden informatieverzoeken periodiek opnieuw beoordeeld op relevantie en noodzaak. Deze werkwijze leidde tot het vervallen van negen onderwerpen uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en zorgde voor minder belasting voor uitvoeringsorganisaties en meer focus in de rapportage. Voor meer informatie over het opschonen van het informatiestatuut zie 8.2.

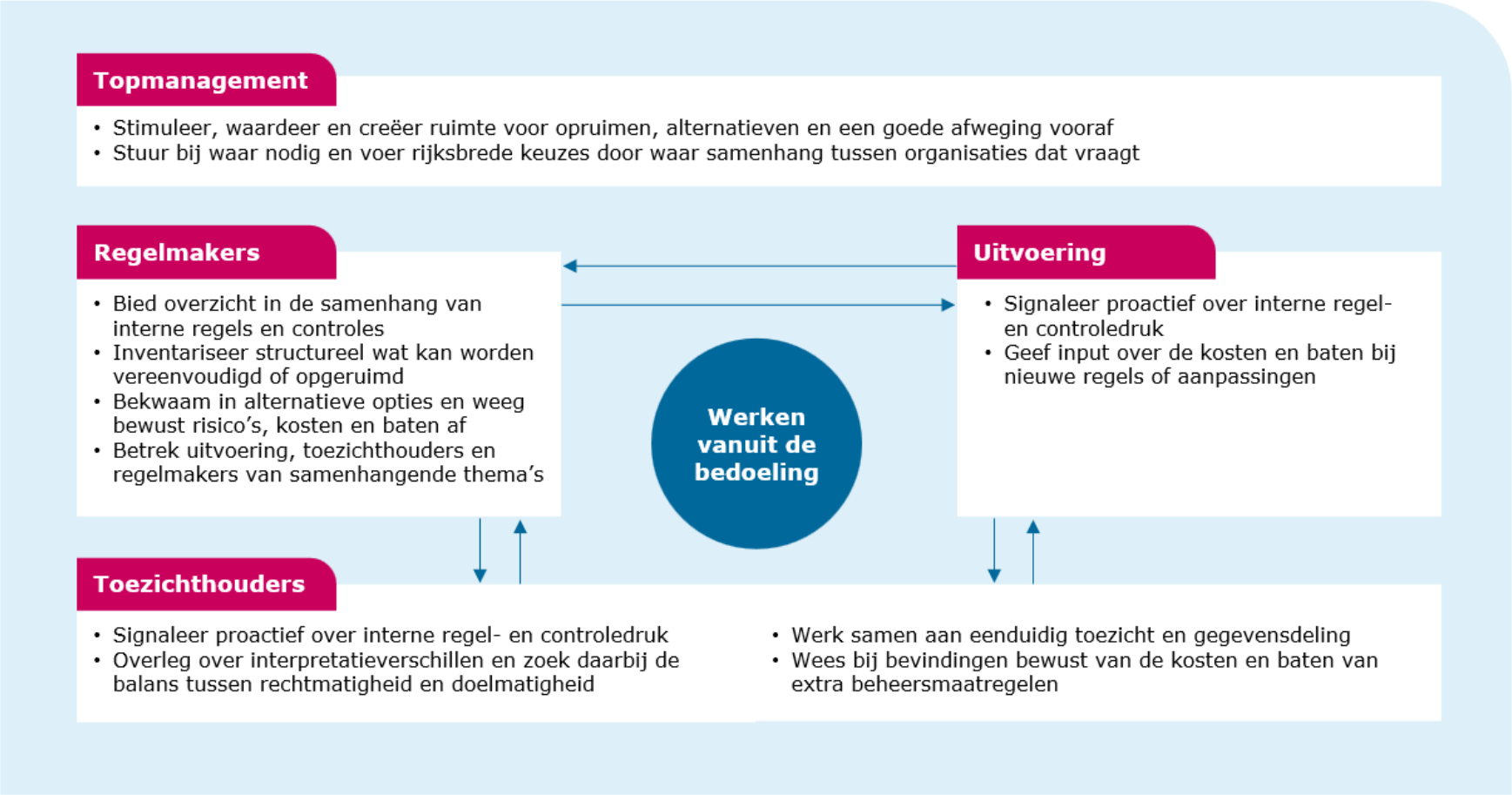
7.5 Verminder ervaren regeldruk door goede ondersteuning

Minder regels zijn niet de enige manier om regeldruk te verminderen. Uit de interviews komt naar voren dat ook de manier waarop regels of controles worden uitgevoerd bepaalt hoeveel interne regel- en controledruk wordt ervaren. Goede ondersteuning, standaardisering en digitalisering kunnen voorkomen dat medewerkers en organisaties veel tijd kwijt zijn aan handelingen die uit regels en controles voortvloeien. Ook begrip van het doel en nut van regels en controles draagt bij aan minder ervaren druk.

7.6 Een gezamenlijke opgave

De gevonden patronen zijn het resultaat van een systeem waarin verschillende actoren een rol spelen. Er is dan ook niet één veroorzaker aan te wijzen en de oplossing ligt niet bij één partij. Het doorbreken van deze patronen is een gezamenlijke opgave. Het bespreekbaar maken van de patronen is ieders verantwoordelijkheid. Hieronder is per rol samengevat wat verder nodig is om de patronen te doorbreken.

Onder topmanagement verstaan we de bestuurders van ministeries en hun interdepartementale overleggen. Onder regelmakers vallen alle onderdelen van de Rijksoverheid die beleid, regels en interne kaders ontwikkelen en vaststellen. Onder uitvoering vallen alle onderdelen die deze in de praktijk uitvoeren. Onder toezichthouders vallen alle onderdelen die toezien op de naleving van regels, kaders en afspraken en daarop controleren.



Figuur 7.1 Wat is per rol nodig om de patronen te doorbreken

8. Vier voorbeelden uit de praktijk

In dit hoofdstuk staan vier onderzochte casussen centraal:
1. Ophogen grensbedrag voor één-op-één gunnen
2. Opschonen Informatiestatuut
3. Bewijsvoering bij prestatieverklaringen
4. Invoering Digitale Bijdrage Assistent

De onderzochte casussen bieden inzicht in hoe interne regel- en controledruk in de praktijk ontstaat en doorwerkt, en waar ruimte ontstaat om het anders te doen. De in de vorige hoofdstukken beschreven patronen die interne regel- en controledruk in stand houden zijn op de volgende manieren in deze casussen zichtbaar:

Eerste reactie op problemen, onzekerheden of nieuwe wensen is een extra regel of controle

In alle casussen is te zien dat bij onzekerheid of kritiek de eerste reactie het toevoegen of aanscherpen van regels en controles is. Zo leidde in casus 1 onduidelijkheden tot extra verantwoordingsplichten, en werd in casus 4 onder externe druk direct een nieuw digitaal controlesysteem ingevoerd. Casus 2 laat juist zien dat reflectie en dialoog deze reflex kunnen doorbreken. Bij casus 3 hanteert de controleur in de praktijk strengere eisen dan vanuit de regeling is voorgeschreven.

Organisaties en afdelingen kiezen voor eigen oplossingen en regels

Duidelijk zichtbaar is dat verschillende organisaties, afdelingen of rollen hun eigen interpretaties en invullingen geven aan regels. Dit veroorzaakt verschillende werkwijzen, zoals bij bewijsvoering in casus 3, of verschillende uitwerkingen binnen organisaties in casus 1 en 4. Pas waar centrale sturing of eenduidige kaders komen, zoals in casus 1 en 2, ontstaat meer uniformiteit.

Opruimen heeft geen prioriteit waardoor regels stapelen

Regels en plichten worden zelden echt afgeschaft; vaak ontstaat een 'stapeling' van verplichtingen, zoals in casus 1. Casus 2 laat zien dat als opruimen actief wordt georganiseerd, regeldruk daadwerkelijk vermindert.

8.1 Ophogen grensbedrag één-op-één gunnen

Deze casus draait om de regeldruk die is ontstaan rondom de grens voor één-op-één gunnen, waarbij geen uitgebreide motivering nodig is. De Aanbestedingswet kende geen expliciete financiële grens voor één-op-één gunnen. De keuze tussen één-op-één of meervoudig gunnen moest worden gebaseerd op objectieve criteria en administratieve lasten dienden zoveel mogelijk te worden beperkt.

In de praktijk ontstonden verschillende opvattingen over wanneer de concurrentiestelling disproportioneel is. Dit leidde tot het opstellen van de *Gids Proportionaliteit* waarin een grensbedrag werd geïntroduceerd en motiveringseisen werden aangescherpt. De Tweede Kamer wees de *Gids Proportionaliteit* als verplicht richtsnoer aan, met als doel de belangen van het bedrijfsleven beter te behartigen. Afwijken was sindsdien alleen mogelijk als dit goed werd gemotiveerd.

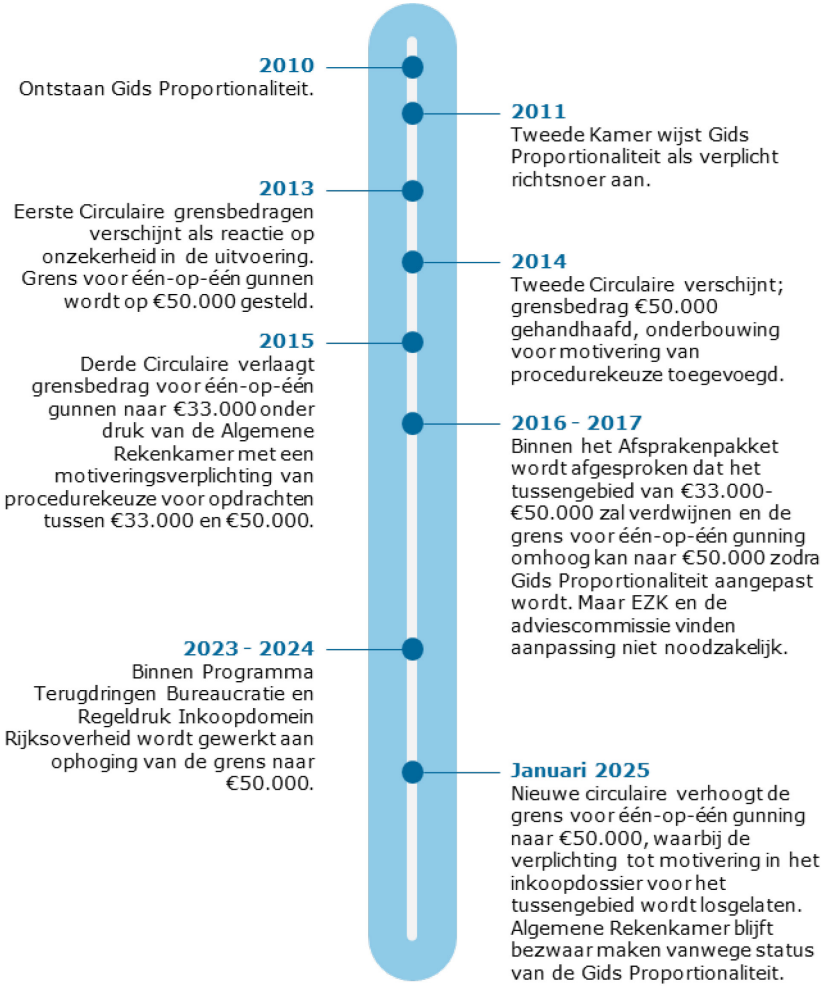
Het ministerie van BZK stelde namens het Rijksinkoopstelsel de *Circulaire grensbedragen* op om duidelijkheid te bieden wanneer één-op-één gunnen gepast is en om de motiveringslast te beperken. In volgende versies van de *Circulaire grensbedragen* werd onder druk van de Algemene Rekenkamer een verdere verzwaring van de motiveringsplicht opgenomen. Dit leidde tot

extra administratieve last voor inkoopadviseurs én voor het bedrijfsleven, omdat bij twijfel vaker meervoudig onderhandse procedures werden toegepast.

Pogingen om het grensbedrag voor directe gunning te verhogen en de motiveringslasten te verlichten werden bemoeilijkt door onenigheid tussen verschillende betrokken partijen. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) vindt verhoging van het grensbedrag mogelijk zonder dat de *Gids Proportionaliteit* gewijzigd hoeft te worden, terwijl de Algemene Rekenkamer aangeeft dat verhoging alleen rechtmatig is als de *Gids Proportionaliteit* wordt aangepast. Daarnaast vindt de Algemene Rekenkamer dat BZK nog onvoldoende onderbouwd heeft wat de administratieve lasten zijn ten opzichte van de voordelen van concurrentie. Vorig jaar heeft de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR), op voorstel van het Programma Terugdringen Bureaucratie en Regeldruk Inkoopdomein, toch een nieuwe *Circulaire grensbedragen* vastgesteld, waarin het grensbedrag voor directe gunning is verhoogd en de motiveringslasten zijn verlicht. De Algemene Rekenkamer is het niet eens met de verhoging van het grensbedrag. Zij ziet het aanpassen van de *Circulaire grensbedragen* zonder aanpassing van de *Gids Proportionaliteit* als onrechtmatig.

Er zijn nieuwe ontwikkelingen op komst. De *Gids Proportionaliteit* wordt in 2026 geëvalueerd en mogelijk toch gewijzigd. Ook worden de Europese aanbestedingsrichtlijnen binnenkort aangepast.

Tijdlijn met belangrijkste gebeurtenissen



Figuur 8.1 Tijdlijn casus ophogen grensbedrag één-op-één gunnen

Belangrijkste actoren en hun belangen

Bij deze casus speelden de volgende actoren een belangrijke rol:

- **Rijksinkoopstelsel.** Het Rijksinkoopstelsel bestaat uit beleid en uitvoering. De chief procurement officer wil gedragen rijksbreed beleid en is eigenaar van de *Circulaire grensbedragen*. De coördinerende directeuren inkoop van de verschillende ministeries interpreteerden vóór deze circulaire regels op hun eigen manier. De uitvoerende onderdelen van het Rijksinkoopstelsel hechten aan duidelijkheid en willen de administratieve lasten van de huidige werkwijze verminderen.
- **Het ministerie van EZK.** Dit is de eigenaar van de *Gids Proportionaliteit*. Wil eerlijke aanbesteding, aansluiting op Europese kaders en uitvoerbaarheid.
- **Adviescommissie Gids Proportionaliteit.** De adviescommissie is onderdeel van het ministerie van EZK. Deze wil proportionaliteit per opdracht en vindt dat binnen de huidige *Gids Proportionaliteit* ook met hogere grensbedragen gewerkt kan worden zolang afwijkingen gemotiveerd worden. Aanpassen van de gids is een zware procedure.
- **Algemene Rekenkamer.** Wil recht doen aan het besluit van de Tweede Kamer om de *Gids Proportionaliteit* als verplicht richtsnoer te hanteren. Vindt dat de huidige werkwijze alleen kan worden gewijzigd als het parlementaire proces voor aanpassing van de *Gids Proportionaliteit* wordt doorlopen. Hecht belang aan transparantie en controleerbaarheid van keuzes, en vindt dat de hoeveelheid administratieve lasten beter moet worden onderbouwd.
- **Tweede Kamer.** Stelt de *Gids Proportionaliteit* vast als verplicht richtsnoer, behartigt belangen van het bedrijfsleven en wil verantwoording van aanbestedingsregels.
- **Bedrijfsleven.** Wil uniforme werkwijze, transparantie en gelijke kansen en daarnaast de administratieve lasten van de huidige werkwijze verminderen.

Succesfactoren en kansen voor verandering

Hoewel de verandering vanuit het Programma Terugdringen Bureaucratie en Regeldruk Inkoopdomein Rijksoverheid nog niet is afgerond, geven geïnterviewden aan dat de volgende acties tot nu toe bepalend zijn geweest:

- **Overzicht krijgen van belangen.** In deze casus kiest het Programma Terugdringen Bureaucratie en Regeldruk Inkoopdomein Rijksoverheid bewust voor samenwerking met het bedrijfsleven. Dit leidt tot win-win situaties. Wanneer procedures voor het bedrijfsleven worden vereenvoudigd, wordt ook de uitvoering vaak eenvoudiger.
- **Ruimte voor verandering.** Verandering vraagt om flexibiliteit en vastberadenheid. Het Programma Terugdringen Bureaucratie en Regeldruk Inkoopdomein Rijksoverheid kreeg tijd en capaciteit, waardoor iemand het proces actief kon bewaken en eigenaarschap kon nemen. Dit was belangrijk om de verandering van de grond te krijgen.

Daarnaast zijn in deze casus de volgende kansen voor verdere vermindering van interne regel- en controledruk opgehaald:

- **Doorzettingsmacht.** De verhoging van het grensbedrag werd bemoeilijkt door onenigheid tussen verschillende betrokken partijen. Met het vaststellen van de nieuwe *Circulaire* heeft de ICBR een belangrijke stap gezet, maar het verschil van inzicht over de rechtmatigheid van de verhoging blijft bestaan. Er is geen duidelijke plek om dit verschil van inzicht te beslechten.
- **Rolzuiverheid.** Voor alle betrokken partijen is het bewaken van rolzuiverheid en functiescheiding tussen beleid en controle essentieel, met behoud van goede onderlinge communicatie en verstandhouding. Dit zorgt voor transparantie van het speelveld en begrip voor ieders belangen.

8.2 Opschonen Informatiestatuut

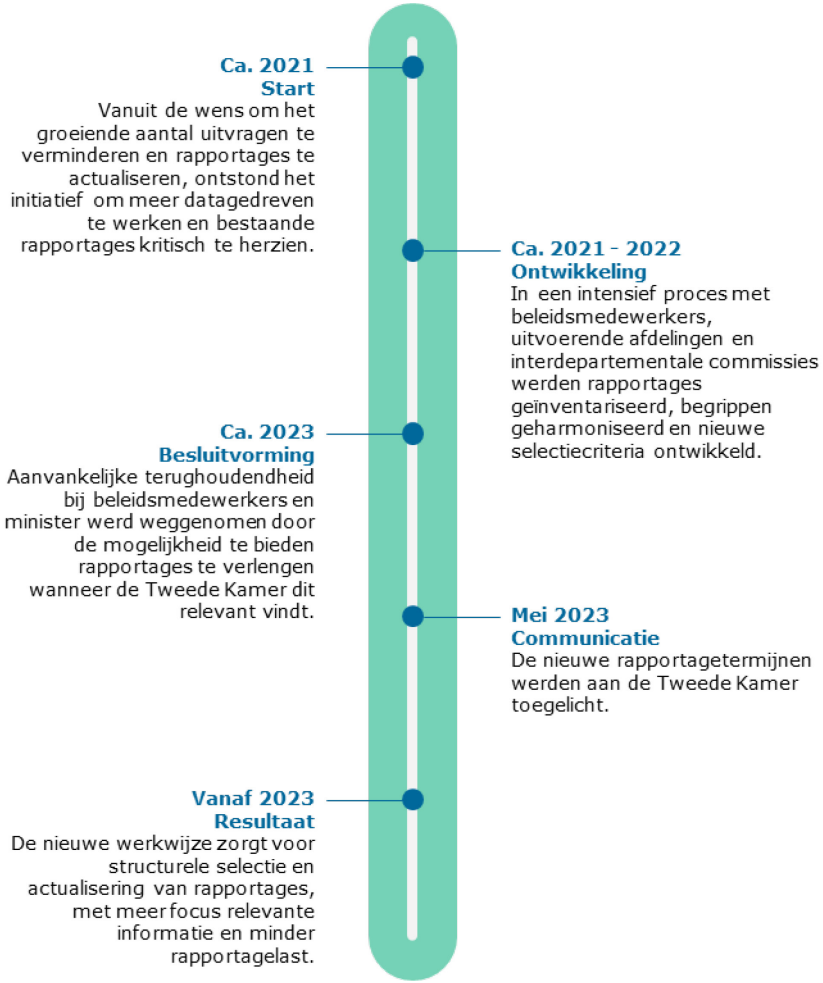
Het *Informatiestatuut Rijksoverheid* vormt het kader voor de data die aan het ministerie van BZK worden geleverd voor data-gedreven sturing, verantwoording en rapportage aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering van het Rijk. Het beschrijft ook wie verantwoordelijk is voor de aanlevering, de kwaliteit en het beheer van informatie, en op welke manier hierover verantwoording wordt afgelegd.

De onderzochte casus betreft het professionaliseren en opschonen van het informatiestatuut binnen de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, om het rapportageproces te vereenvoudigen. Het doel was om informatieverzoeken op een gelijkwaardige manier te beoordelen en keuzes voor rapporteren te baseren op een inhoudelijke analyse van urgentie en relevantie. Tot dan toe werden informatieverzoeken vaak routinematig of op gevoel gedaan, waardoor beleidsinformatie niet altijd actueel of relevant was, en rapportage- en uitvoeringslast opliepen.

De wijziging duurde twee jaar en vroeg veel overleg om verschillende directies mee te krijgen en gedragen afspraken te maken over data-aanlevering. De ICBR stelde de afspraken vast. Het mechanisme dat is ingevoerd, met vaste rapportagetermijnen, automatische vervaldata en de mogelijkheid tot behoud bij politieke relevantie, reduceert structureel de regeldruk.

De aanpak leidde volgens betrokkenen tot minder belasting voor uitvoeringsorganisaties en minder leeswerk voor de Tweede Kamer. Negen onderwerpen vervielen uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Hierdoor ontstond meer focus op relevante onderwerpen.

Tijdlijn met belangrijkste gebeurtenissen



Figuur 8.2 Tijdlijn casus opschonen Informatiestatuut

Belangrijkste actoren en hun belangen

Bij deze casus speelden de volgende actoren een belangrijke rol:

- **Directie Beleidsinformatie DG Digitalisering en overheidsorganisatie (DGDOO).** Wil een data-gedreven, actuele en beheersbare informatievoorziening en wil kritisch kunnen beoordelen welke informatie nog nodig is. Binnen deze directie was de coördinator Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk de aanjager van vernieuwing. De coördinator wilde af van routinematige uitvragen en meer focus op doel, relevantie en actualiteit.
- **Directieteam DGDOO.** Signaleert de groeiende uitvraag, geeft ruimte en mandaat voor verandering en gebruikt weerstand als motor voor verandering.
- **Beleidsmedewerkers en beleidsdirecties.** Willen hun dossiers goed verantwoorden en geen informatiegat creëren. Zij willen niet het risico lopen dat relevante informatie niet meer beschikbaar is. Het loslaten van bestaande rapportages voelt in eerste instantie risicovol.
- **Uitvoeringsorganisaties en departementen.** Willen dat informatievragen uitvoerbaar en proportioneel zijn. Zij ervaren de administratieve lasten van datalevering.
- **Interdepartementale commissies en ICBR.** Bewaken het rijksbrede belang en stellen de omvang en noodzaak van informatievragen kritisch ter discussie. Stellen nieuwe data-afspraken vast.
- **Minister en Tweede Kamer.** Hebben belang bij voldoende informatie voor politieke controle en verantwoording, maar ook bij overzichtelijke en relevante rapportages.

Succesfactoren voor verandering

- **Continu evaluerend proces**. Informatie wordt aan de hand van vaste termijnen automatisch (passief) verwijderd uit de rapportage, terwijl er actief ruimte blijft om onderwerpen te behouden wanneer ze relevant blijven. Dit zorgt voor een continu evaluerend proces waarin overbodige data verdwijnt en het geheel wordt afgestemd op de actuele behoeftes.
- **Weerstand benutten als aanleiding voor reflectie**. Weerstand van uitvoerende afdelingen en interdepartementale commissies werd gezien als een belangrijk signaal. Dit maakte zichtbaar dat niet alle door DGDOO uitgevraagde informatie vanzelfsprekend nodig of beschikbaar was. Door in gesprekken kritisch te vragen naar het doel en de grondslag van informatie ontstond een scherper en meer gedragen selectieproces.
- **Structurele dialoog en gezamenlijk leren**. Het gezamenlijk doorlopen van het proces versterkte het begrip tussen beleids- en uitvoeringsorganisaties. Hierdoor kon de informatievraag beter worden afgestemd. Tegelijkertijd kwamen knelpunten in systemen, capaciteit en begrippen naar voren, die aanleiding kunnen zijn om de informatievoorziening verder te professionaliseren.
- **Bestuurlijke steun en ruimte**. Steun vanuit de top bleek cruciaal om bestaande werkwijzen daadwerkelijk los te laten. In eerste instantie werd ruimte geboden om te onderzoeken of een andere werkwijze mogelijk was. Daarnaast zijn op bestuurlijk niveau verschillende gesprekken gevoerd. De minister ging in tweede instantie akkoord, nadat duidelijk was geworden dat de voorgestelde werkwijze zowel de belasting voor de Tweede Kamer verminderde als de actualiteit van de informatie borgde. Hierdoor ontstond ruimte voor verandering.
- **Transparante communicatie**. Door de Tweede Kamer actief te informeren welke onderwerpen vervallen en waarom, bleef de politieke regie behouden. Dit vergrootte het vertrouwen en de acceptatie van de nieuwe werkwijze.

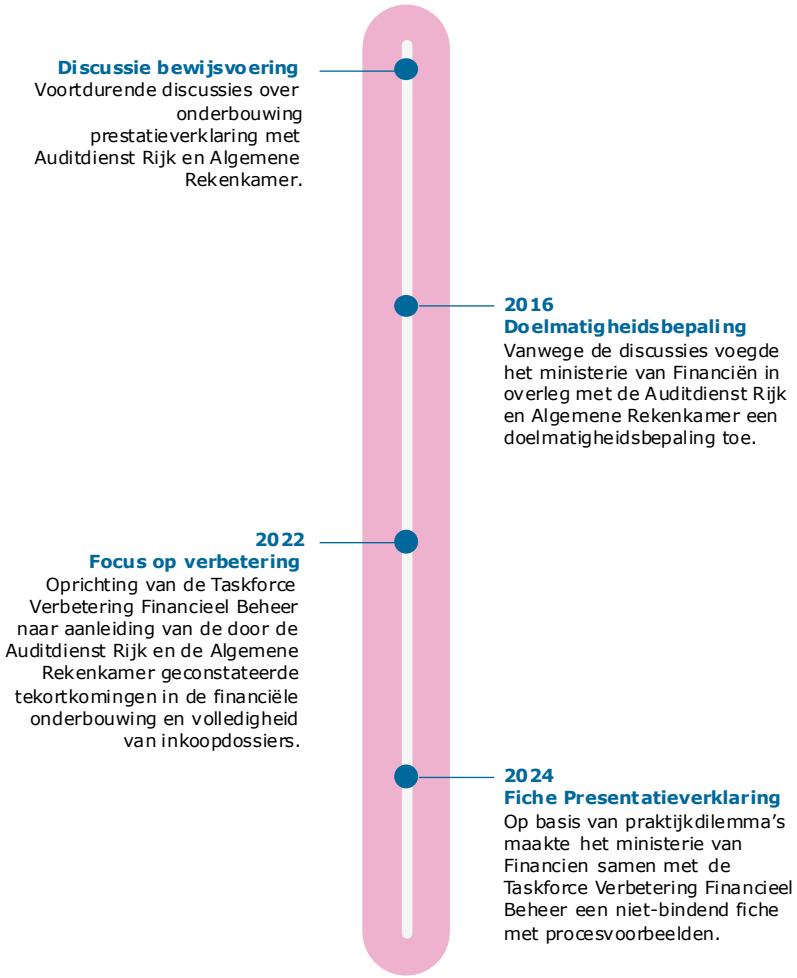
8.3 Bewijsvoering bij prestatieverklaringen

Een prestatieverklaring is de verklaring van een bevoegd functionaris dat goederen of diensten daadwerkelijk zijn geleverd voordat een betaling plaatsvindt. Bij de controle op de rechtmatigheid van betalingen wordt gevraagd om deze verklaring te onderbouwen met bewijzen.

Bij de controles ontstonden discussies over de onderbouwing van afgegeven prestatieverklaringen. De controleur verlangde bij elke betaling een prestatieverklaring, terwijl dit voor ministeries in de praktijk soms lastig was. Daarom nam het ministerie van Financiën in samenspraak met de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer een doelmatigheidsbepaling op in de *Regeling financieel beheer*. Op basis van een risicoanalyse kan een ministerie om doelmatigheidsredenen bij bepaalde processen of facturen afwijkingen of onderdelen van facturen goedkeuren en betalen. Bijvoorbeeld bij kleine prijsafwijkingen of wanneer het niet doelmatig is hiervoor een administratie in te richten.

Ook in de jaren daarna maakten interpretatieverschillen tussen uitvoering en controle de naleving complex. Hoewel de prestatieverklaring bewust vormvrij is, stellen controleurs in de praktijk soms eigen, strengere eisen aan de verklaring en onderbouwing. Op basis van praktijkdilemma's maakte het ministerie van Financiën samen met de Taskforce Verbetering Financieel Beheer een niet-bindend fiche met procesvoorbeelden. Het *Fiche Prestatieverklaring* biedt duidelijkheid over toepassing, toelichting en bewijsvoering en heeft geholpen in de discussie met controleurs. Wel wordt het fiche soms gezien als een regel waaraan moet worden voldaan. De casus laat het blijvende spanningsveld zien tussen rechtmatigheid, risicoacceptatie, uniforme toepassing en werkbaarheid in de praktijk.

Tijdlijn met belangrijkste gebeurtenissen



Figuur 8.3 Tijdlijn casus bewijsvoering bij prestatieverklaringen

Belangrijkste actoren en belangen

Bij deze casus speelden de volgende actoren een belangrijke rol:

- **Ministerie van Financiën.** Binnen het ministerie stelde de afdeling Comptabele regelgeving Begroting en Verantwoording samen met de Taskforce Verbeteren Financieel Beheer het *Fiche Prestatieverklaring* op. Zij streeft naar een balans tussen controleerbaarheid en uitvoerbaarheid, en wil duidelijkheid geven aan controleurs en departementen over de toepassing van prestatieverklaringen.
- **Taskforce Verbetering Financieel Beheer.** De Taskforce werkte van 2022 tot en met 2024 aan verbetering van het rijksbrede financiële beheer door procesafspraken op te stellen en te harmoniseren. De Taskforce werkte samen met het ministerie van Financiën aan het *Fiche Prestatieverklaring*.
- **Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer.** Zij beoordelen de kwaliteit van de onderbouwing en rechtmatigheid. De controle wordt ervaren als sterk gericht op schriftelijke documentatie. Risicomijding door controleurs lijkt een rol te spelen. Daarbij is niet altijd oog voor de bedoeling van de regeling en de risicoafweging van de departementen. Verschillen in interpretatie tussen controleurs leiden daarnaast tot beperkte uniformiteit en voorspelbaarheid.
- **Departementen.** De departementen zijn verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het proces rond prestatieverklaringen binnen hun eigen ministerie. Zij streven naar meer uniformiteit en voorspelbaarheid in controles en naar proportionele administratieve lasten. Naast het *Fiche Prestatieverklaring* hebben zij eigen werkprocessen ingericht.

Succesfactoren en verdere kansen voor verandering

Met de doelmatigheidsbepaling en het *Fiche Prestatieverklaring* zijn stappen gezet naar minder administratieve lasten en meer duidelijkheid over de werkwijze. De volgende succesfactoren droegen hieraan bij:

- **Signalen.** De verschillende signalen van de departementen, Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer kregen de aandacht van het ministerie van Financiën en vormden de aanleiding voor verandering.
- **Overleg**. Het ministerie van Financiën gaf duidelijkheid over de beoogde invulling rondom prestatieverklaringen in overleg met de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.
- **Platform voor samenwerking**. De Taskforce Verbeteren Financieel Beheer bood als platform voor samenwerking en actie ruimte voor het ontwikkelen en implementeren van verbeteringen.

Daarnaast zijn in deze casus kansen voor verdere vermindering van de interne regel- en controledruk opgehaald. Hoewel veel van deze kansen al kunnen worden benut, komt uit de interviews naar voren dat dit in de praktijk nog niet altijd gebeurt.

- **Risicoacceptatie.** Risico’s moeten bewust en proportioneel worden afgewogen. Daarbij is meer ruimte nodig om risico’s te accepteren en de bewijslast daarop af te stemmen.
- **Uniformering en kennisdeling.** Meer samenwerking en afstemming over interpretatieverschillen tussen controleurs, kaderstellers en departementen, inclusief het delen van best practices en het uitvoeren van meer rijksbrede controles.
- **Procesverbetering en digitalisering.** Effectiever gebruikmaken van digitale systemen voor onderbouwing, ingebouwde processtappen en mogelijkheden om data-analyse en steekproeven toe te passen.

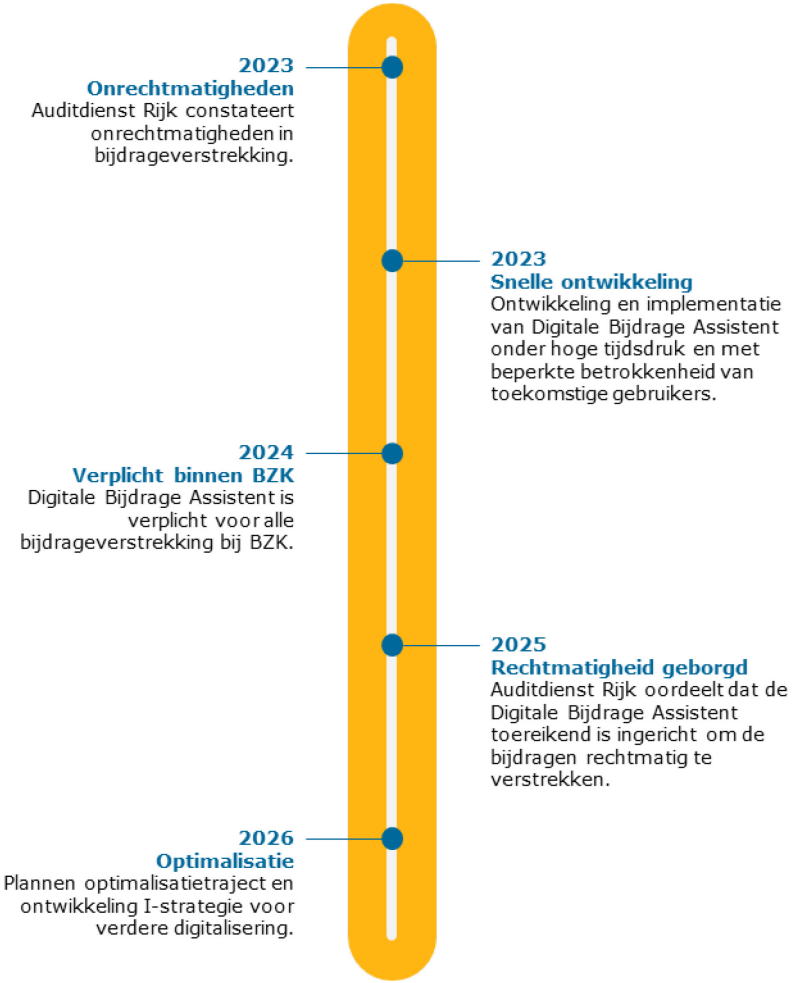
8.4 Invoering Digitale Bijdrage Assistent

Deze casus laat zien dat het afdwingen van strikte standaardprocedures in een digitaal systeem kan leiden tot verhoogde interne regeldruk, vooral wanneer maatwerk of flexibiliteit gewenst is. De Digitale Bijdrage Assistent is ontwikkeld als digitaal systeem voor het vastleggen en afhandelen van door het ministerie van BZK te verstrekken bijdragen (met uitzondering van specifieke uitkeringen en bijdragen in vreemde valuta). De Digitale Bijdrage Assistent ondersteunt het volledige proces van aanvraag tot en met de uiteindelijke betaling en archivering.

Aanleiding voor de bouw van het systeem was de constatering door de Auditdienst Rijk van onrechtmatigheden in het verstrekken van bijdragen, met name op het gebied van functiescheiding. Onder grote tijdsdruk is de Digitale Bijdrage Assistent gebouwd en geïmplementeerd. Door de urgentie om geconstateerde onrechtmatigheden snel op te lossen, zijn kaderstellers, beleidsdirecties, agentschappen en medewerkers van Financieel Beheer nauwelijks bij de ontwikkeling betrokken. Vanaf januari 2024 is het systeem verplicht voor alle bijdrageverstrekking.

De Auditdienst Rijk oordeelt dat de Digitale Bijdrage Assistent toereikend is ingericht om bijdragen rechtmatig te verstrekken. Tegelijkertijd ervaren gebruikers het systeem als lastig, vooral bij tussentijdse wijzigingen en afwijkende situaties. In de praktijk wordt de invoer vaak gecentraliseerd bij één ervaren medewerker, omdat beleidsmedewerkers weinig routine opbouwen en daardoor moeite hebben met het systeem. Optimalisatie van Digitale Bijdrage Assistent staat inmiddels op de agenda, met het oog op meer gebruikscomfort en betrokkenheid van gebruikers.

Tijdlijn met belangrijkste gebeurtenissen



Figuur 8.4 Tijdlijn casus invoering Digitale Bijdrage Assistent

Belangrijkste actoren en belangen

Bij deze casus speelden de volgende actoren een belangrijke rol:

- **Auditdienst Rijk.** Signaleert onrechtmatigheden en oefent druk uit voor rechtmatigheid en functiescheiding.
- **Directie FEZ van het ministerie van BZK.** Gericht op herstel van rechtmatigheid. Verantwoordelijk voor de bouw en implementatie van de Digitale Bijdrage Assistent.
- **Gebruikers van de Digitale Bijdrage Assistent**. Dit zijn beleidsmedewerkers, agentschappen, medewerkers Financieel Beheer. Willen een gebruiksvriendelijk systeem en duidelijkheid bij afwijkende situaties.
- **Financieel Diensten Centrum.** Zorgt voor afhandeling betalingen na vastlegging in Digitale Bijdrage Assistent. Heeft belang bij een goed ingericht en betrouwbaar systeem.

Kansen voor verandering

De Digitale Bijdrage Assistent is onder hoge druk ontwikkeld naar aanleiding van geconstateerde onrechtmatigheden, met standaardisering van processtappen als uitgangspunt. Uit het onderzoek komen de volgende kansen voor verdere verbetering naar voren:

- **Bewuste afweging van standaardisering en regeldruk.** Een verdere vermindering van interne regeldruk vraagt om een beleidsmatige keuze over de gewenste balans tussen standaardisering, risicobeheersing en verantwoordingslasten.
- **Vergroten van gebruikersbetrokkenheid.** Betrek gebruikers structureel bij vervolgontwikkeling of vervanging van het systeem.
- **Verbeteren van ondersteuning.** Bied beleidsmedewerkers die weinig routine hebben met het systeem gerichte ondersteuning, zodat zij er efficiënt mee kunnen werken.

9. Verantwoording onderzoek

9.1 Uitgevoerde werkzaamheden

Het onderzoek naar interne regel- en controledruk binnen de Rijksoverheid bestaat uit drie onderdelen: een literatuurstudie, verkennende interviews en verdiepend casusonderzoek. Deze onderdelen zijn in samenhang uitgevoerd en vullen elkaar aan. Na de analysefase zijn nog aanvullende gesprekken gevoerd om het handelingsperspectief verder te verkennen.

Er is in het onderzoek geen vooraf opgesteld referentiekader of specifieke theorie als analysekader gebruikt. Wel is relevante literatuur bestudeerd om inzichten en aspecten van interne regel- en controledruk te identificeren die van belang zijn voor de analyse. De factoren die uit de literatuurstudie naar voren kwamen, vormden een basis voor de opzet en uitvoering van de verkennende interviews. De inzichten uit de literatuurstudie zijn vervolgens, in samenhang met de bevindingen uit de verkennende interviews en casuïstiek, betrokken bij de analyse.

Literatuurstudie

De verkennende literatuurstudie omvat een analyse van 40 relevante documenten. Hierbij is gekeken naar definities, bepalende factoren, betrokken actoren en mogelijkheden om interne regel- en controledruk te verminderen. De literatuurstudie geeft op onderdelen al antwoord op de onderzoeksvragen.

De literatuurstudie heeft geresulteerd in de tussenrapportage Literatuurstudie interne regel- en controledruk.

Verkennende interviews

Vervolgens zijn 41 verkennende interviews gehouden met ambtelijke top, kaderstellers, stafafdelingen, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, instrumentontwikkelaars, trekkers van verbeteracties, wetenschappers en medeonderzoekers. De interviews bieden inzicht in hoe interne regels en controles in de praktijk ontstaan, worden doorvertaald en ervaren, en welke werkwijzen en gedragspatronen hieraan bijdragen.

Ter illustratie van de beschreven patronen zijn citaten van geïnterviewden opgenomen in blauwe kaders.

Casuïstiek

Tot slot zijn de vier casussen onderzocht:

1. Ophogen grensbedrag voor één-op-één gunnen
2. Opschonen Informatiestatuut
3. Bewijsvoering bij prestatieverklaringen
4. Invoering Digitale Bijdrage Assistent

In totaal zijn 22 interviews afgenomen, verspreid over de vier casussen. Op basis van deze interviews is geanalyseerd hoe interne regel- en controledruk in de praktijk ontstaat en doorwerkt en waar ruimte ontstaat om het anders te doen.

Aanvullende gesprekken

Na de analyse zijn nog vier aanvullende gesprekken gevoerd met eerder geïnterviewde personen. In deze gesprekken zijn de gevonden patronen teruggelegd en is verkend welk handelingsperspectief deze inzichten bieden.

9.2 Overzicht beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Literatuurstudie	Eindrapportage
Wat is interne regel- en controledruk?	Definitie, domeinen, soorten regels (H2)	Definitie (H3)
Hoe ontstaan interne regels en controles?	Bepalende factoren en betrokken actoren (H3 en H4)	Drie patronen (H4 t/m H6)
Hoe verlaag je regel- en controledruk?	Invloed actoren, instrumenten en good practices (H4 en H5)	Goede voorbeelden bij kansen en vier praktijk voorbeelden (H7 en H8)
Waar liggen kansen om interne regel- en controle druk binnen de Rijksoverheid te verminderen?	Per bepalende factor gevonden kansen en momenten van invloed (H3 t/m H5)	Kansen om de patronen te doorbreken (H7)

9.3 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Dit onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

Het onderzoek is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

9.4 Verspreiding rapport

De ADR maakt deze rapportage openbaar.

Ondertekening

Den Haag, 7 oktober 2026

Projectleider

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Gespreksmethode ontregelen: van red tape naar green tape

De ADR ontwikkelde voor het ontwikkeltraject 'BZ ontregelt' een gespreksmethode om complexe werkprocessen met regels en procedures gezamenlijk te analyseren en kansen voor vereenvoudiging te ontwikkelen. De methode combineert het organisatiesysteemperspectief met het perspectief van het sociale dilemma (rationele keuzes vanuit deelbelangen leiden tot een ongewenst en suboptimaal resultaat voor het collectief) en sluit aan bij theorie over red tape en green tape.

Werkende principes

- **Sluit aan bij de geleefde werkelijkheid**. Vertrek vanuit ervaringen en knelpunten in de dagelijkse praktijk. Kies concrete werkprocessen.
- **Maakt sturing bespreekbaar**. Bewustzijn dat de manier waarop MT's sturen het vermogen om regeldruk te verminderen beïnvloedt.
- **Benadert regeldrukvermindering als een collectief leerproces**. Verschillende perspectieven en belangen worden gezamenlijk onderzocht.
- **Brengt het hele systeem bij elkaar**. Verbindt mensen met kennis van het werkproces en/of verandermandaat, met een actieve rol voor directeuren.
- **Maakt spanningen en dilemma's productief**. Een begeleider faciliteert het gesprek en helpt de groep voortgang te boeken.
- **Houdt de opbrengst open en benut tijdsdruk**. De oplossing kan liggen in regels én in samenwerking. Een geconcentreerde workshop helpt om tot resultaat te komen.

Opbrengsten gespreksmethode

- **Inzicht in het werkproces en de regeldruk**. Een visuele weergave van het werkproces, regels en procedures maakt de onderliggende logica, oorzaken en gevolgen van regeldruk zichtbaar en bespreekbaar.
- **Meer verbinding en wederzijds begrip**. Deelnemers leren elkaars werk en perspectieven beter kennen.
- **Collectief leren omgaan met dilemma's**. Deelnemers ontwikkelen een gedeeld begrip van de dilemma's.
- **Een basis voor herontwerp**. De gezamenlijke analyse leidt tot mentale ruimte voor herontwerp van het werkproces, procedures en/of regels.
- **Leiderschap.** Deelnemers durven gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor meer professionele ruimte en risicoacceptatie vanuit gedeelde waarden.
- **Concrete vervolgstappen**. Deelnemers maken afspraken over de stappen naar daadwerkelijke verandering.

Programma workshop

1 Start

Context en kader voor de workshop

2 Werkproces in kaart brengen

a. Werkproces en procedures in kaart brengen
b. De 5x waarom-test per stap uitvoeren (historie, waarden)

3 Dilemma-analyse

a. Waar kost de procedure de meeste tijd/frustratie?
b. Welke (externe) afdeling heeft de regel(s) gedicteerd?
c. Wie heeft de individuele baat? Wie voelt zich veiliger door de interne procedure/regel?
d. Welk minimaal (verander) mandaat hebben we nodig om te vereenvoudigen?

4 Herontwerp

Minimal Viable Procedure
a. Welk onacceptabel risico ontstaat als we niets regelen? Waar doen we het voor?
b. Brainstormen over herontwerp (risicogestuurd en met vertrouwen in de lijn)
c. Kan de controle achteraf i.p.v. vooraf?

5 Afronding

a. Welk herontwerp heeft potentie?
b. Welke stappen kunnen weg?
c. Afspraak voor vervolgactie

6 Reflectie

Reflectie op de opbrengst en de methode