



Ministerie van Justitie en Veiligheid

262500310

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Algemene Zaken
De Minister-President
t.a.v. H.W.M. Schoof
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AW Den Haag

Cluster secretaris-generaal

Directie
Bestuursondersteuning
Afdeling Advies en
Stukkenstroom

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 24 november 2025
Betreft Beantwoording verzoek informateur

Onze referentie
6913696

Uw referentie
202500087

Bijlage(n)
1

Geachte heer Schoof,

In reactie op uw verzoek: "In de dagelijkse praktijk voeren de departementen grote hoeveelheden zeer verschillende regelgeving uit. Kun u mij een, aan de hand van voorbeelden, indicatief overzicht geven van regelgeving waarvan de uitvoering een onevenredig beslag op de capaciteit legt? Kunt u dit overzicht toelichten?" Zend ik u hierbij de verzochte informatie.

A.G. van Dijk
Secretaris-Generaal

Dank voor uw brief daterende van 18 november 2025, waarin u de volgende vragen stelt: *"In de dagelijkse praktijk voeren de departementen grote hoeveelheden zeer verschillende regelgeving uit. Kun u mij een, aan de hand van voorbeelden, indicatief overzicht geven van regelgeving waarvan de uitvoering een onevenredig beslag op de capaciteit legt? Kunt u dit overzicht toelichten?"*

Het is niet goed mogelijk om in een kort tijdsbestek een overzicht te geven van alle regelgeving die op de departementen wordt uitgevoerd, omdat dit inderdaad regelgeving ter uitvoering van zeer verschillende taken betreft. Het is ook ingewikkeld om dezerzijds te bepalen of uitvoering van bepaalde regelgeving een *onevenredig* beslag op de capaciteit legt, omdat het begrip *onevenredig* een waardeoordeel inhoudt. Wel kan ik aan de hand van voorbeelden een aantal categorieën van regelgeving benoemen waar een relatief groot beslag op de capaciteit wordt gelegd, terwijl het doel dat met de betreffende werkzaamheden wordt gediend, (in ambtelijke ogen) niet altijd helder is.

De afspraken die door het huidige kabinet zijn gemaakt over vermindering van het aantal ambtenaren op de bestuursdepartementen, vereisen scherpe keuzes bij het inzetten van de ambtelijke capaciteit. Het is daarom zaak regelgevingsprocessen die niet noodzakelijk bijdragen aan goede dienstverlening van de overheid te identificeren en waar mogelijk aan te pakken.

Inleiding

Veel regelgeving is complex van aard en opzet en stelt de uitvoering voor ingewikkelde opgaven. In zijn algemeenheid geldt dat complexiteit van regelgeving niet noodzakelijk iets zegt over de mate waarin daar capaciteit op moet worden ingezet. Complexe regelgeving die zich goed laat vertalen in machinale weergave, met heldere, goed op elkaar aansluitende definities en duidelijke beslisbomen stelt de organisatie voor minder problemen, ook bij hogere aantallen. Taakuitvoering die afhankelijk is van de inzet van bijzondere expertise – bijvoorbeeld het advies van een arts – of informatie van buiten de organisatie legt een groter beslag op de totale uitvoeringsketen dan taken waarbij de benodigde informatie snel, betrouwbaar en compleet beschikbaar is voor degene die de taak uitvoert.

Een aantal interdepartementale programma's is uitdrukkelijk gericht op het terugdringen van die complexiteit en verbeteren van de uitvoerbaarheid, waarbij nauw wordt samengewerkt met de verschillende uitvoeringsorganisaties. Voorbeelden zijn het programma Werken aan Uitvoering (SZW) en het Actieplan Regeldruk (EZ). Deze interdepartementale programma's zijn in eerste instantie gericht op burgers en bedrijfsleven, maar ook departementen kunnen profiteren. Vereenvoudigingstrajecten zijn doorgaans weerbarstig en vergen veel tijd, uithoudings- en doorzettingsvermogen. Zij zijn ook arbeidsintensief. Het blijft noodzakelijk om ook in de komende kabinetsperiode voortgang te boeken op deze trajecten. Zij zijn noodzakelijk om de overheid in den brede beter te laten functioneren.

Ik laat die inhoudelijke trajecten hier verder buiten beschouwing en beperk mij in het navolgende tot die taken die worden uitgevoerd op verschillende kerndepartementen, aan de hand van vier voorbeelden.

Informatieverschaffing aan de burger

Als eerste een voorbeeld van de inzet voor een recent woo verzoek, ontvangen door JenV:

- Het uitvoeren van een grotendeels geautomatiseerde zoekslag, waarbij meer dan 100.000 documenten gescreend zijn. Die zoekslag besloeg documenten uit het digitale informatiesysteem en archief van het ministerie, mailboxen en chatgesprekken van (oud) medewerkers van het ministerie.
- Het handmatig beoordelen van 22.000 documenten op relevantie.
- Het beoordelen van de 2.000 relevante documenten conform de Wet open overheid (Woo) en zienswijze vragen aan derden. Hiervoor zijn drie externe Woo-juristen ingehuurd.
- ca. 4000 uur aan inzet op gemiddeld schaalniveau 12.

Datum
24 november 2025

Onze referentie
6913696

Informatieverschaffing aan de burger wordt voor de bestuursdepartementen vooral beheerst door de Wet open overheid (Woo) en in mindere mate door de AVG. De uitvoering van de Woo is in de afgelopen jaren een enorm beslag gaan leggen op de ambtelijke capaciteit. De verzoeken die de departementen bereiken nemen toe in omvang, tijdspanne en aard van de gevraagde informatie. Een verzoek om een concreet onder een departement berustend document wordt zeldzaam; veelal wordt verzocht om informatie waarmee inzage wordt verkregen in de gehele communicatie en besluitvorming over een bepaald onderwerp, inclusief de rangschikking van de onderlinge verbanden. Informatieverzoeken strekken zich uit over tientallen jaren onbepaalde informatie. Met enige regelmaat wordt de Woo benut als opmaat voor juridische procedures, ook tegen de staat, of als alternatief voor de voorschriften die in straf- of civielrechtelijke procedures bestaan voor het verwerven en overleggen van informatie. In een aantal gevallen lijkt zelfs sprake van misbruik van recht en/of bewuste pogingen om de werkzaamheden van de overheid te verstoren. Pogingen om in rechte misbruik van recht te laten vaststellen, stranden echter vrijwel altijd vanwege de opzet van de Woo.

Verschillende variabelen spelen hier een rol. Het gegeven dat geen belang behoeft te worden gesteld bij de informatie en het zeer ruime documentbegrip staan daarbij voorop. Het ruime toepassingsbereik van de Woo stelt ons voor grote uitdagingen op het gebied van vastlegging en verzameling van informatie, alsmede de beoordeling daarvan. Het bieden van maatwerk in de beoordeling van grote aantallen diverse documenten (op alinea- of soms op zinsniveau), terwijl tegelijkertijd een consistente afhandeling wordt nagestreefd, vergt een grote hoeveelheid capaciteit. Mede gelet op parlementaire debatten en rechterlijke uitspraken vallen bijvoorbeeld ook emailberichten en app-berichten onder de openbaarmakingsverplichting (In andere landen strekt het openbaarmakingsregime zich doorgaans niet uit tot ambtelijke e-mails of appberichten). Dat betekent niet alleen dat deze moeten worden betrokken bij en beoordeeld in het kader van een verzoek, maar ook dat de berichtenapps van de ambtelijke en politieke leiding regelmatig moeten worden veiliggesteld. Ook dat vergt aanvullende ambtelijke inzet. Werk zit vervolgens in het 'privacy proof' maken van de te publiceren informatie, rekening houdend met software waarmee eerder weggehaalde privacygevoelige informatie toch weer zichtbaar kan worden gemaakt.

In de afgelopen jaren is de capaciteit bij directies die belast zijn met Woo verzoeken sterk uitgebreid. Bij een aantal departementen hebben deze inmiddels een omvang van 40 tot 150 fte die ver uitgaat boven de gemiddelde staf- of beleidsdirectie. Dat is nog zonder de andere ambtenaren die worden gevraagd om de eigen archieven en email te controleren op voor het verzoek relevante informatie en mede te beoordelen of openbaarmaking stuit op weigeringsgronden uit de wet (zie het voorbeeld hierboven). Bij de uitvoering van de Woo trachten de bestuursdepartementen zo uniform mogelijk te werken, waartoe een aantal beleidsdocumenten is opgesteld, up-to-date worden gehouden en er doorlopend afstemming en overleg plaatsvindt over de toepassing daarvan in de praktijk. Ook dit vergt weer aanzienlijke capaciteit.

Zolang aan de aard en omvang van informatieverzoeken geen beperkingen kunnen worden verbonden, er geen (te beoordelen) belang bij de gevraagde informatie hoeft te worden gesteld, het documentbegrip niet wordt beperkt- waarbij e-mails en apps worden uitgezonderd - en de tekortkomingen in de informatiehuishouding van de departementen blijven bestaan, is onvermijdelijk dat het beslag op de ambtelijke capaciteit verder blijft toenemen, steeds meer ambtenaren zich moeten bezig houden met het bewerken en beoordelen van oude informatie en vertraging in de afhandeling uiteindelijk alleen maar toeneemt, zodat ook de goedwillende verzoeker met behoefte aan concrete informatie niet wordt bediend. Dit vraagt om soms radicaal afscheid nemen van bepaalde concepten en een open houding van alle betrokkenen, waarbij wordt onderkend dat transparantie van de overheid een groot goed is, maar op deze wijze steeds verder uit het zicht raakt.

Onderzoeks- en verantwoordingsdruk

Een andere vorm van informatieverzanding houdt verband met de toegenomen onderzoeks- controle en verantwoordingsdruk. Deze druk komt voort uit nationale en Europese verplichtingen, maar wordt ook beïnvloed door de nadruk op meetbare prestaties (kpi's) en een sterk gevoelde risico-aversie. De afgelopen jaren zijn stevige controle- en toezichtstructuren opgetuigd met een nadruk op herleidbare en vindbare procesafspraken waarover intern en extern moet worden gerapporteerd. De onderzoeks-en verantwoordingslasten voor departementen zijn daarmee gestaag toegenomen, waarbij proces voor inhoud lijkt te gaan.

Een aantal verplichtingen komt voort uit Europese regelgeving, zoals het hebben van een algoritmeregister en de komende verplichtingen op grond van de AI verordening. Ook de OESO en de Raad van Europa vragen regelmatig verantwoordingsdocumentatie. De AVG (en waar van toepassing de Wpg) verplichten tot het hebben van een verwerkingsregister. Vanzelfsprekend kost het opzetten en vullen van dergelijke registers en het vormgeven van kenbaar beleid voor gebruik en inzage capaciteit. Ook informatiebeveiliging (virbi etc), taken van de bva/bvc en regels rond archivering van met name email en app berichtenverkeer leveren veel werk op.

Minder zichtbaar is de capaciteit die besteed moet worden aan het herleidbaar en vindbaar maken van de naleving van deze verplichtingen. De FG heeft bijvoorbeeld zowel een adviserende als controlerende(audit) en toezichtstaak. Ter uitvoering van die wettelijke taak ontstaat een rapportage- en controlecyclus, die zelf ook weer voorwerp kan worden van toezichtsactiviteiten van derden, zoals de Rekenkamer, een Inspectie of Autoriteit. Dat laatste geldt met name voor

Datum
24 november 2025

Onze referentie
6913696

onderzoek naar en beoordelingen van prestaties in diverse ketens. Een toezichthouder moet de voor zijn taak benodigde informatie in een bepaalde vorm aangereikt krijgen om goed toezicht te kunnen houden. Kwalitatieve doelstellingen (een rechtvaardig en rechtmatig handelende overheid) worden vertaald in kwantitatieve prestaties, mede met het oog op de controlerende taak van het parlement. Toezichthouders en onderzoekcommissies richten zich vervolgens voornamelijk op het behalen van die kwantitatieve doelstellingen, waarbij de kwaliteit van de prestaties soms uit het zicht raakt. Toezichts- en onderzoeksrapporten, zeker naar aanleiding van incidenten, bevatten doorgaans aanbevelingen, die niet alleen moeten worden geïmplementeerd, maar waarover vaak ook weer afzonderlijk moet worden gerapporteerd. De capaciteit die moet worden ingezet om aan deze onderzoeks- en controlelast te voldoen, wordt vaak onderschat.

Hierbij is ook van belang te realiseren dat de overheid, in al zijn veelzijdigheid achter de voorgevel, van buitenaf beschouwd wordt als één organisatie. Verwacht wordt dat alle departementen leren van elkaars ervaringen, op uniforme wijze optreden en verantwoording daarover afleggen. Dat vergt – met het toenemen van rapportage-, onderzoeks- en controledruk – een steeds toenemende capaciteit voor onderlinge afstemming daarover.

Het verdient aanbeveling die diverse en overlappende vormen van onderzoek, verantwoording, (kwaliteits-) beoordeling en toezicht beter in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen.

Hersteloperaties en tussentijdse aanpassingen

Snel opvolgende wetswijzigingen, waarbij nieuwe besluitonderdelen, toevoegingen of toetsen worden verlangd, stellen de uitvoering voor dilemma's waarbij tijdsdruk, en zorgvuldigheid negatief op elkaar inwerken, zeker wanneer er een reeks aan inhoudelijke wijzigingen tijdens de afhandeling, (moeten) leiden tot herbeoordelingen of aanvullende besluiten. Bij de hersteloperaties kinderopvangtoeslag, 'Box 3' en CUB-afdoening vergt niet alleen de feitelijke uitvoering veel capaciteit, maar ook de kaderstelling op het departement. Dat zit in schadekaders, massale of individuele claimprocedures, institutionele vragen, overgangsrecht, herbeoordelingen en dergelijke. In dergelijke situaties loont het om bij de aanvang van het hersteltraject voldoende tijd te nemen voor analyse van het toepassingsbereik, beoogd doel en uitgangspunten, om vervolgens ook vast te houden aan de gemaakte keuzes. Op de langere termijn is het ontwikkelen van uit te werken (wettelijk) kader voor dergelijke operaties noodzakelijk. Daarbij behoren dan alle ervaringen van de afgelopen jaren te worden betrokken.

Regelgevende complexen algemeen

Aan de hierboven beschreven taken die (te) veel capaciteit vergen kan zonder veel moeite een aantal onderwerpen worden toegevoegd. Ik noem vier voorbeelden.

Ten eerste, de departementale herindelingen bijvoorbeeld leiden tot veel beheerslasten, die in de weg staan aan het aanpakken van de opgaven die door een nieuw kabinet als prioritair zijn geïdentificeerd.

Ten tweede, gegevensdeling en -gebruik die noodzakelijk zijn voor het naar behoren uitvoeren van een overheidstaak met behoud van de waarborgen voor de privacy vergen omslachtige en repeterende handelingen en (logging-) protocollen, waarbij zorgvuldig en herleidbaar moet worden vastgelegd wie tot welke

handelingen bevoegd is en welke informatie onder welke omstandigheden met welk doel wordt gedeeld. Risico-aversie, voortdurende discussie over de (juridische) ruimte die bestaat voor het beoogde gebruik en uiteenlopende interpretaties over de vereisten die het Europese recht stellen brengen met zich dat organisaties huiverig zijn om – en soms zelfs afzien om – ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die informatiebeheer biedt. Dat komt de taakvervulling bepaald niet ten goede, waarmee uiteindelijk niemand is gediend. Een en ander heeft ook geleid tot een wirwar aan grondslagen voor gegevensgebruik in de (algemene en sectorale) wetgeving, die lang niet altijd goed op elkaar aansluiten. Pogingen om meer structuur in aan te brengen, bijvoorbeeld in de Wet gegevensdeling samenwerkingsverbanden, zijn in feite gestrand. De WGS levert door de vele procedurele voorschriften, vastleggings- en verantwoordingshandelingen voor de uitvoerende organisaties eerder meer dan minder werk op, waarbij in de noodzaak om de formaliteiten nauwkeurig na te leven het zicht op de eigenlijke werkzaamheden verloren gaat. Proces lijkt ook hier voor inhoud te gaan. Dat is niet bevorderlijk voor de beoogde samenwerking en levert bij de deelnemende ambtenaren vooral frustratie op, terwijl de burger er niet mee geholpen is.

Ten derde, niet goed uitvoerbare regelgeving wordt soms veroorzaakt door onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van het wetgevingsproces. Bij de parlementaire behandeling is in de afgelopen jaren een aantal malen sprake geweest van aanpassingen, bijvoorbeeld door amendering, waarbij niet de tijd is genomen om de gevolgen voor de uitvoering goed te doordenken en geen ruimte wordt geboden voor uitvoeringstoetsen. Diverse actoren in het wetgevingsproces hebben hiervoor inmiddels aandacht gevraagd.

Ten vierde, een laatste observatie, die nader onderzoek en uitwerking zou vergen en ik hier niet geheel onvermeld wil laten, is de toegenomen last die wordt veroorzaakt door op zichzelf waardevolle (rechts-)middelen die kunnen worden ingezet tegen het optreden van de overheid. Daar hebben ook departementen mee te maken. Naast de 'veelverzoekers' bij de woo en ook de AVG valt te denken aan het maximaal inzetten van voorlopige voorzieningen en bezwaar- en beroepsprocedures in reactie op genomen besluiten. Een steeds groter deel van de juridische capaciteit, ook van departementen, wordt ingezet voor het afhandelen van deze procedures. Ook hier kan sprake zijn oneigenlijke redenen: herhaalde verzoeken om inzage of informatie, niet ten behoeve van de eigen informatievoorziening of rechtspositie, maar om zand in de machine van de overheid te strooien. Het zou goed zijn als bij het ontwerpen of herzien van procedures en rechtsbescherming in het algemeen ook dit aspect de aandacht krijgt die het verdient, ook in nauw overleg met de uitvoering.

Tot slot

Het betreft opgaven die een aanpak vergen, zowel in de wijze van taakvervulling als in de onderliggende regelgeving. Daarbij gaat het om taaie processen in situaties waar de verwachtingen van de burger over wat de overheid levert hoog zijn. Veel implementatieprogramma's lopen en er verplichtingen moeten worden nagekomen terwijl zicht op de benodigde investeringen ontbreekt. Voor zowel de korte als de langere termijn is een coherente interdepartementale aanpak nodig, waarbij een praktische invulling voorop staat en zo mogelijk wordt aangesloten bij bestaande coördinerende taken en gremia. Overwogen zou kunnen worden om

tussentijds - eventueel in de tijd gebonden – de uitvoering van enkele van bovenstaande opgaven beter te laten aansluiten bij wat de departementen realiter kunnen leveren. Daarbij roep ik op om te beginnen met het aanpakken van de Woo op de korte termijn. De uitvoering van deze voorstellen ligt bij alle departementen gezamenlijk.

Cluster secretaris-generaal

Directie
Bestuursondersteuning
Afdeling Advies en
Stukkenstroom

Datum

24 november 2025

Onze referentie

6913696