

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**
Directie Ondernemerschap

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGBI-O / 101002443

Bijlage(n)
11

Datum 5 september 2025
Betreft Ondernemingsklimaat w.o. nieuwe aanpak regeldruk voor
ondernemers

Geachte Voorzitter,

In deze brief informeer ik u over de stand van zaken ten aanzien van het versterken van het ondernemingsklimaat en het Actieprogramma Minder Druk Met Regels.¹

Nederland kent een prachtige economische geschiedenis en we mogen met recht trots zijn op de iconen die onze economie heeft voortgebracht: bedrijven als Philips, Unilever, Shell, ASML, AkzoNobel, KLM en vele andere internationaal opererende bedrijven.

Echter, alleen met trots op onze economische geschiedenis, bouwen we geen economische toekomst. Laat ik maar gelijk met de deur in huis vallen: ik maak me zorgen over die economische toekomst. Tegelijkertijd denk ik dat we het tij nog kunnen keren, maar dat betekent wel dat we met z'n allen de urgentie moeten onderkennen van de verslechtering van het ondernemings-, vestigings- en investeringsklimaat (hierna: ondernemingsklimaat) in Nederland.

Door de optelsom van knelpunten, zoals de snel stijgende kosten, gebrek aan ruimte, alsmar meer regels, de verlamdende werking van de stikstofproblematiek, onvoorspelbaar overheidsbeleid, geopolitieke spanningen en de toenemende (en ook meer dan eens oneerlijke) concurrentie uit het buitenland, hebben ondernemers en ondernemingen in Nederland het steeds lastiger.

Ondernemers leveren een belangrijke bijdrage aan onze maatschappij, aan de financiering van onze publieke voorzieningen en aan de innovaties en transities die nodig zijn om Nederland klaar te maken voor de toekomst en om internationaal concurrerend te blijven. We hebben onze ondernemers en bedrijven dus hard nodig: we moeten het geld namelijk eerst verdienen, voordat we het kunnen uitgeven. Om dat te kunnen blijven doen hebben ondernemers een stabiel en voorspelbaar ondernemingsklimaat nodig. Zij moeten kunnen rekenen op de overheid en merken en voelen dat de overheid er voor hen is.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 32637 nr. 660.

Nederland is de afgelopen jaren gedaald van plek vier naar plek tien op de internationale ranglijst van meest concurrerende landen.² Daarbij is de waardering van het Nederlandse ondernemingsklimaat door bedrijven gedaald van een 6,7 in 2022 naar een 6,0 in 2024.³

Een goed ondernemingsklimaat bestaat uit een optelsom van een aantal succesfactoren, oftewel het creëren van de juiste randvoorwaarden en door het oplossen van grote uitdagingen. Het gaat onder meer om genoeg personeel, om toegang tot financiering, om een betrouwbare en efficiënte overheid én om goede en prijsefficiënte toegang tot productiefactoren als grondstoffen, elektriciteit, (digitale) infrastructuur, ruimte en water. Ondernemers hebben vanuit de overheid optimale randvoorwaarden nodig en een overheid die het bedrijfsleven blijvend ondersteunt om te investeren in ons verdienvermogen. Daarbij is het aanpakken van regeldruk essentieel voor het creëren van een gunstig(er) ondernemingsklimaat.

Een minder gunstig ondernemingsklimaat heeft impact op ons verdienvermogen en daarmee op onze brede welvaart. En het vergroot de kans dat bedrijven of bedrijfsactiviteiten zich buiten onze landsgrenzen (gaan) vestigen of ervoor kiezen hier niet door te groeien. Dit leidt onder meer tot het wegvallen van investeringen en banen, weglekken van kennis en ondermijnt het bewerkstelligen van de voor ons liggende transitie, zoals de energietransitie of de digitalisering van economie en samenleving, met directe gevolgen voor onze economische welvaart en voor de betaalbaarheid van essentiële publieke voorzieningen zoals de gezondheidszorg, onderwijs en defensie.

De verslechtering van het ondernemingsklimaat is ook alarmerend omdat dit doorwerkt op onze (economische) veiligheid en weerbaarheid, de arbeidsproductiviteit, de positie van Nederland op de hoogwaardige markten van de toekomst en hoe Nederland invloed kan uitoefenen en zich handhaaft met het oog op geopolitieke verschuivingen. Dit zet het toekomstig verdienvermogen van Nederland op het spel.

Als we willen dat Nederland in de toekomst nog steeds hoogwaardige zorg, goed onderwijs en een veilige samenleving heeft, waar het fijn is om in te leven, moeten we nú handelen. We bevinden ons wat dat betreft op een kruispunt en de economie heeft daarbij geen boodschap aan de demissionaire status van het kabinet.

Om ons ondernemingsklimaat te optimaliseren is het van belang dat we blijven werken om de randvoorwaarden om in Nederland te ondernemen te verbeteren. In mijn brief van 1 juli heb ik daarom aangegeven dat het behoud en stimuleren van het bedrijfsleven één van mijn prioriteiten is.⁴ Het kabinet heeft een veelvoud aan acties in gang gezet om het ondernemingsklimaat te versterken die

² <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/09/monitor-ondernemingsklimaat-2024>

⁴ Kamerstuk 36600-XIII, nr. 65

neergelegd zijn in kamerbrieven die recent verschenen zijn, dan wel binnenkort zullen verschijnen. Ik wil mij concentreren op de hiernavolgende thema's waarop ik de komende tijd nadrukkelijker inzet om stappen vooruit te zetten. Daarbij is het verminderen van regeldruk een van mijn belangrijkste prioriteiten.

Prioriteiten en bijbehorende acties

Behoud en stimulering van (hoog-) technologische industrie en investeringen ten behoeve van ons verdienvermogen in de toekomst

- Versterken innovatie en kennisontwikkeling met het 3%-R&D-actieplan.⁵
- Vernieuwing industriebeleid met focus op onder andere halfgeleiders, biotechnologie en quantum.
- Realisatie van een AI-faciliteit
- Adviesrapport o.l.v. de heer Peter Wennink over versterking van het Nederlandse investeringsklimaat en verdienvermogen.

Verminderen van regeldruk

- Zie voor toelichting paragraaf Nieuwe aanpak regeldruk.

Behoud van fysieke ruimte voor ondernemers

- Ruimtelijke Economische Visie: inzetten op behoud van strategische locaties en herontwikkeling van bedrijventerreinen. Dit wordt gekoppeld aan woningbouw, energie en infrastructuur om schaarse ruimte optimaal te benutten.⁶

Bescherming tegen geopolitieke invloeden

- Met de Nationale Technologie Strategie wordt geïnvesteerd in sleuteltechnologieën, grondstoffenzekerheid en digitale infrastructuur.
- Versterking aanpak Economische Veiligheid⁷
- Daarnaast worden vitale kennis en bedrijven beschermd, onder meer via een nieuw investeringsscreeningsstelsel.⁸

Overige acties die hieraan ondersteunend zijn:

- Productiviteitsagenda: beleid gericht op versterking van de arbeidsproductiviteit. Uw Kamer wordt voor het Commissiedebat MKB hier over geïnformeerd.
- Ook worden maatregelen genomen ter versterking van het financieringsklimaat en het beleid voor start- en scale-ups. Hier kom ik op korte termijn bij u op terug.

Op 19 maart 2024 heeft uw Kamer per motie ook gevraagd om de belangrijkste knelpunten voor het ondernemingsklimaat voor grotere bedrijven in kaart te brengen en oplossingen te bieden.⁹ De bovenstaande aanpak biedt een handelingsperspectief voor zowel grote bedrijven als het mkb. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van het lid Flach, die ik hiermee als afgedaan beschouw.

Versterking van de samenwerking met het bedrijfsleven, andere belangrijke stakeholders en andere overheden.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 33009 nr. 165.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 34682 nr. 229.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 30821 nr. 302.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 33009 nr. 140.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 32637 nr. 625.

Uw Kamer heeft veelvuldig aandacht gevraagd voor zorgen rondom het ondernemersklimaat in Nederland. De aangenomen Kamermoties Martens-America/Zeedijk¹⁰ en Van Strien¹¹ hebben het kabinet aangespoord een wederkerig en breed ondernemersakkoord te verkennen en werk te maken van een structurele dialoog en wederkerige afspraken tussen overheid en het bedrijfsleven. De zorgen worden gedeeld door het kabinet en zij heeft in haar regeerakkoord vastgelegd om via een Pact Ondernemingsklimaat samen het ondernemingsklimaat te verbeteren en het vertrouwen van ondernemers te versterken.

Het kabinet is daarom in 2024 begonnen met de intensivering van het gesprek met het bedrijfsleven over het ondernemingsklimaat. Op de Top Ondernemingsklimaat uit 2024 is onder ander met een grote groep ondernemers en VNO-NCW/MKB-Nederland een waardevolle dialoog begonnen over wat de knelpunten en kansen zijn. Mijn voorganger heeft de verkenner Vivienne van Eijkelenborg gevraagd om te werken aan het sluiten van een Pact Ondernemingsklimaat.

Tijdens het debat Staat van de Economie op 2 juli jl. heb ik aangegeven dat ik zorgvuldig wilde overwegen of en hoe ik vervolg zou geven aan het Pact Ondernemingsklimaat dat door mijn voorganger in gang is gezet. Daarbij heeft voor mij altijd voorop gestaan dat een pact sluiten nooit een doel op zich is: het moet gaan om de resultaten voor ondernemers en het geven van een stem aan ondernemers in Den Haag.

Het proces om te komen tot een pact heeft ons een scherper beeld gegeven over de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen én de zorgen van ondernemers. Ik heb evenwel geconstateerd dat het sluiten van een Pact op zichzelf geen afdoende antwoord biedt op de complexe uitdagingen waarvoor we staan. Deze constatering heeft mij ertoe gezet om op een andere manier aan de slag te gaan met de terechte zorgen en aansporingen vanuit uw Kamer om het vertrouwen van ondernemers te versterken en hen in positie te brengen.

Ik wil daarom de komende periode voortbouwen op een aantal fundamenten die voortgekomen zijn uit de inspanningen die geleverd zijn door de verkenner, de betrokken ondernemers en organisaties VNO-NCW en MKB-Nederland. Ik ben hen zeer erkentelijk voor hun inzet en de belangrijke inzichten die ons zijn gegeven. Met de volgende acties wil ik deze uitkomsten gebruiken om de aanpak rondom het versterken van het Ondernemersklimaat het vervolg te geven die ondernemers vooruithelpt.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 32637 nr. 612: Motie van de leden Martens-America en Zeedijk over vaart maken met het vormgeven van het proces voor de totstandkoming van een ondernemersakkoord.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36410 XIII nr. 44: Motie van het lid Van Strien c.s. over een verkenning naar een wederkerig en breed ondernemersakkoord.

- OndernemersTop
Zo zal ik onder andere in december 2025 weer een OndernemersTop organiseren. Deze stellen we volledig in het teken van regeldrukvermindering en dat zullen we vormgeven door het organiseren van een grote hackathon met ondernemers met het oog op het verminderen van regeldruk door een nieuw in te stellen taskforce. De hackathon zal in dienst komen te staan van de nieuwe aanpak regeldruk van het kabinet. Verderop in deze brief zal ik dit nader toelichten op pagina 6.
- Structureel overleg met VNO-NCW en MKB-Nederland
Ik ga twee keer per jaar een structureel overleg organiseren met VNO-NCW en MKB-Nederland en het kabinet. Een dergelijk overleg draagt bij aan structurele samenwerking, open dialoog en concrete actie tussen overheid en ondernemers. Dit overleg moet passen in bestaande overlegstructuren zoals het overleg met de sociale partners. Ik wil in overleg met het kabinet en VNO-NCW/MKB-Nederland bezien hoe we dit het beste vorm kunnen geven.

Ik streef ernaar uw Kamer in het eerste kwartaal 2026 te informeren over bovenstaande trajecten en welke concrete opvolgingen er aan de uitkomsten hiervan gegeven wordt.

Nieuwe aanpak regeldruk

Ondernemers hebben te maken met steeds hogere kosten: de structurele regeldrukkosten zijn de afgelopen jaren met 731 miljoen euro gestegen.¹² Dat gaat ten koste van investeringen, innovatie en groei. Regels kosten ondernemers geld, tijd en kunnen soms voor grote irritaties zorgen. Het leidt hen af van wat de kern van hun werkzaamheden zou moeten zijn: ondernemen. Het kabinet heeft daarom een breed gedragen ambitie uitgesproken om de regeldruk voor het bedrijfsleven terug te brengen en ook uw Kamer vraagt terecht al jarenlang aandacht voor dit onderwerp.

De afgelopen tijd is hier een breed palet aan acties voor opgezet. Uiteenlopend van het voorkomen van nieuwe regeldruk door het versterken van ATR, tot het aanpassen van de Bedrijfseffectentoets en een tranchegerichte aanpak om bestaande regeldruk te verminderen. Hier zijn enerzijds de nodige vorderingen gerealiseerd. De bijlage bij deze brief geeft hiervan een overzicht. Maar anderzijds hebben ondernemers nog te weinig gemerkt van de aanpak van bestaande regeldruk.

Ondernemers verwachten uiteraard merkbaar resultaat van de inspanningen die geleverd worden. Onze aanpak van bestaande regeldruk is onvoldoende gebleken. Dat is niet goed. Daarom kies ik dan ook voor een nieuwe aanpak aanvullend op de acties die zijn ingezet. Hierdoor versterk ik de huidige aanpak en wil ik samen

¹² Over de periode 2018-2023: toename van de structurele regeldrukkosten in Nederland met € 731 miljoen

met ondernemers komen tot merkbare vermindering van regeldruk. De aanpak bestaat uit de volgende acties:

1. Concreet doel en commitment

Zowel het kabinet als het parlement hebben de wens om de regeldruk voor ondernemers systematisch te verminderen. Het kabinet heeft in het regeerprogramma de ambitie vastgelegd om regeldruk voor bedrijven merkbaar terug te dringen. De Tweede Kamer heeft deze doelstelling aangescherpt via de motie-Kisteman, waarin wordt gevraagd de regeldrukkosten voor de sector van de negen indicatorbedrijven eind 2026 met 20% te verminderen. Door het huidige Actieprogramma Minder Druk met Regels zijn weliswaar belangrijke eerste stappen gezet, maar er zijn nog onvoldoende resultaten geboekt.

De motie-Kisteman verzoekt de regering om onnodige regeldrukkosten voor de gehele sector van de negen indicatorbedrijven eind 2026 met 20% te hebben verminderd, of om concrete stappen te hebben gezet die als gevolg vermindering van deze onnodige regeldrukkosten hebben. Omdat het lastig is om te kwantificeren wat de totale regeldrukkosten per individueel bedrijf zijn, en wat daarvan *onnodige* regeldrukkosten zijn, vertaalt deze motie zich niet gemakkelijk tot een concreet doel. Daarnaast beperken de MKB-indicatoronderzoeken zich tot regeldruk in de negen onderzochte sectoren.¹³ Verplichtingen voor ondernemers – en daarmee ook regeldruk – verschillen sterk per sector. In de MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken worden de meest belastende verplichtingen per sector uitgelicht; dit komt in totaal neer op circa dertig verplichtingen. Voorbeelden van verplichtingen zijn regels en procedures bij ontslag van werknemers, vakbekwaamheidseisen, en de keuring van installaties en arbeidsmiddelen. Deze dertig verplichtingen bestaan uit een stelsel van wetten, regels en procedures. Voor deze verplichtingen geldt dat zij misschien wel bestaan uit honderden afzonderlijke regels. Ongeveer 25% van de meest belastende verplichtingen wordt nu opgepakt, maar 75% nog niet.

Om uitvoering te geven aan de motie-Kisteman zal het kabinet voor het einde van 2026 100% van de meest belastende verplichtingen uit deze MKB-indicator bedrijvenonderzoeken hebben doorgelicht en komen met voorstellen voor regeldrukvermindering (op *comply-or-explain* basis). Het kabinet begint met het oppakken van de verplichtingen die leiden tot de meest merkbare regeldrukvermindering voor ondernemers met als doel het schrappen of verminderen van de regeldruk van 500 regels voor de zomer van 2026. Op dit doel heb ik politiek commitment gekregen van mijn collega's in het kabinet en we werken nu aan een concrete doelstelling (in regeldrukkosten en aantallen regels) per departement, die ik ook inzichtelijk zal maken richting de Kamer.

2. Taskforce regeldrukvermindering

¹³ [Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in zes sectoren | Rapport | Rijksoverheid.nl](#); [Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in drie sectoren: Overkoepelend rapport onderzoek regeldruk mkb | Rapport | Rijksoverheid.nl](#). De volgende sectoren zijn onderzocht: winkellambacht (kapsalon), horeca (hotel), retail (modewinkel), metaal (machinefabrikant), bouw (aannemer), voedingsmiddelenindustrie (vleeswarenproducten), automotive (autodealer), chemische maakindustrie en de financiële adviessector.

Elke regel begint met een zorg. Een zorg over mogelijke fraude of misbruik van een regeling, een zorg over publieke gezondheid, over het milieu, etc. Dat zijn in alle gevallen gerechtvaardigde zorgen, die ook vaak politiek geagendeerd zijn en uiteindelijk tot regels hebben geleid. Bij de vermindering van het aantal regels wil ik niet rücksichtslos over deze zorgen heenstappen. Daarom richt ik een taskforce regeldrukvermindering op die de opdracht heeft om te kijken hoe we deze zorgen op een andere manier kunnen adresseren, maar dan met minder regeldruk voor ondernemers. Bijvoorbeeld door te werken met 'high trust, high penalty', data slimmer aan elkaar te verbinden of door afspraken te maken met sectoren. De taskforce zal niet alleen bestaan uit ambtenaren van de kerndepartementen die verantwoordelijk zijn voor de meeste regels in Nederland, maar ook ondernemers en vertegenwoordigers van het bredere bedrijfsleven zullen betrokken worden.

3. Hackathon om regeldruk te verminderen

Op 15 december organiseren we de tweede OndernemersTop. Deze stellen we volledig in het teken van regeldrukvermindering en dat zullen we vormgeven door het organiseren van een grote hackathon met ondernemers met het oog op het verminderen van regeldruk op de manier zoals de taskforce deze zal aanvlagen. Indien succesvol, stel ik voor deze hackathon jaarlijks te herhalen.

4. Aanpakken van de dynamiek die leidt tot regeldruk

We kunnen tot slot niet om de dynamiek heen die leidt tot regeldruk. In mijn ogen zijn de drie belangrijkste aspecten daarvan:

- a. Het geloof dat regels ook altijd het probleem oplossen. We denken te vaak dat meer regels (bijvoorbeeld een verbod) de oplossing zijn voor een probleem. In de praktijk zien we echter dat dat niet of slechts marginaal het geval is. Ondernemers die van kwade wil zijn, trekken zich al niets aan van bestaande regels en zullen zich ook niets aantrekken van nieuwe regels. De oplossing is dan dus niet meer regeldruk uitstorten over een hele sector, waardoor in feite ondernemers die van goede wil zijn meer administratieve lasten op hun bord krijgen, maar bijvoorbeeld meer handhaving. Soms zorgen verboden ook voor een opleving van een illegale markt, waarop toezicht onmogelijk is en waardoor het probleem dus mogelijk alleen maar verergert.
- b. Te veel wantrouwen richting de private sector. Ik merk dat er in de overheid ook (te) vaak met wantrouwen wordt gekeken naar ondernemers. Zijn ze niet enkel uit op winstbejag? Gaan ze wel goed om met publieke belangen? Ondernemers merken dit zelf ook. Dit wantrouwen leidt logischerwijs tot meer regels, om zeker te stellen dat bepaalde dingen gaan zoals we willen dat zij gaan. Dit speelt breed in de overheid en vergt een cultuurverandering. Daarbij weten we dat cultuurveranderingen tijd kosten en niet gemakkelijk gaan. Ik ga samen met de minister van BZK aan de slag om hier een strategie voor te ontwikkelen.
- c. De neiging om risico's te veel te mitigeren door middel van regels. De wereld en het leven bestaat uit risico's en die willen we logischerwijs

mitigeren. Dat doen we allemaal en dat doen ondernemers ook. Maar risico's moet je altijd goed afwegen tegenover de maatregelen die je neemt om ze te beperken. Ik ben van mening dat we deze afweging in de overheid niet altijd goed maken en ga met de departementen bij wie dit het meeste speelt in gesprek over hoe we dit beter kunnen doen. Over de resultaten van deze gesprekken zal ik de Kamer op de hoogte houden.

Overigens wil ik hierbij benadrukken dat de regeldrukaanpak niet alleen nationale acties betreft maar ook is gericht op EU regelgeving. Immers, een groot deel van de regelgeving –en dus ook de regeldruk- is afkomstig uit Brussel.

De Europese Commissie heeft een stevige ambitie om regeldruk terug te dringen. Samen met andere lidstaten werkt Nederland met de Europese Commissie aan beleid om die ambities waar te maken. Inmiddels heeft de Commissie als doelstelling geformuleerd om uiterlijk eind 2029 de regeldrukkosten die worden veroorzaakt door rapportageverplichtingen, te hebben verminderd met ten minste 25% voor alle ondernemingen en 35% voor het mkb. De Commissie schat in dat de 25% regeldrukreductie een EU-brede besparing van EUR 37,5 miljard moet opleveren (zie verder bijlage 4).

In bijlage 1 leest u over de voortgang van het Actieprogramma Minder Druk Met Regels¹⁴ en de initiatieven die door het kabinet in gang zijn gezet.

Vincent Karremans
Minister van Economische Zaken

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32637 nr. 660.

Bijlage 1: Voortgang Actieprogramma Minder Druk Met Regels

Het demissionaire kabinet heeft het afgelopen jaar verschillende stappen gezet om bestaande regeldruk te verminderen (via het regeldrukreductieprogramma) en nieuwe regeldruk te voorkomen (o.a. via wijziging instellingswet ATR). Hieronder wordt de voortgang beschreven.

1. Aanpak van bestaande regeldruk

1.1 Regeldrukreductieprogramma

A. Eerste tranche

In de eerste tranche van het Regeldrukreductieprogramma zijn vier complexe, sector-overstijgende dossiers aangepakt. Deze onderwerpen zijn door de Ministeriële Stuurgroep geselecteerd op basis van de uitkomsten van de MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken naar de meest belemmerende regeldruk voor mkb-ondernemers en het perspectief om – met behoud van de beleidsdoelstellingen – resultaten in het verminderen van regeldruk te realiseren. Bij de eerste tranche is gekeken naar sector-overstijgende onderwerpen om tot brede impact van de regeldrukvermindering te komen. De resultaten van de eerste tranche zijn samengevat onderstaand figuur (zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage 2).

	2025	2026
Besluit WPM	Voorlichting en tools: - Verbeterde handreiking - Hulpmiddelen om het verzamelen van data over woon-werk verkeer te vergemakkelijken. Voorstellen uitwerken voor een uitzondering voor het mkb.	Tussentijdse evaluatie van het Besluit WPM waarin o.a. wordt besloten over het aanpassen van het besluit om de regeldruk te verminderen, rekening houdend met de CO2-reductieopgave
RI&E	Het in kaart brengen en verhelpen van de belemmeringen om te komen tot een erkende branche-RI&E. Inrichten van de juiste ondersteuning aan brancheorganisaties voor het opstellen van erkende branche RI&Es.	Inrichten van de juiste ondersteuning aan brancheorganisaties voor het opstellen van erkende branche RI&Es.
Re-integratie zieke werknemers	Verder in tweede tranche met - Voorstel voor herziening van het arbeidsongeschiktheidsstelsel naar aanleiding van de Onafhankelijke Commissie Toekomst	- Wetsvoorstel uitwerken waarmee eerder duidelijk wordt tot wanneer de eigen functie van de zieke werknemer beschikbaar moet blijven.

	2025	2026
	Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) ¹⁵ .	– Wetsvoorstel uitwerken om het medisch advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid leidend te maken bij de toets van UWV (RIV-toets).
AVG	– Voorlichting AP over de AVG meer toegespitst op het mkb – Gesprek kabinet en AP over sectoroplossingen en gedragscodes – Omnibusvoorstel IV van de Europese Commissie	– AP publiceert lijst van verwerkingen waarvoor geen DPIA nodig is

B. Tweede tranche

In de tweede tranche ga ik verder aan de slag om regeldruk aan te pakken op concrete dossiers. Daarbij staat het merkbaar verminderen van regeldruk voor ondernemers centraal. We kijken daarbij naar diverse (combinaties van) mogelijkheden om dat te realiseren, zoals:

- Het vervangen of schrappen van een regel als deze niet (meer) bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstelling;
- Het aanpassen van regelgeving om bijvoorbeeld betere aansluiting op de reguliere bedrijfsvoering mogelijk te maken;
- Het aanbrengen van proportionaliteit, zoals uitzondering van of een minder streng regime voor kleine ondernemingen;
- Het vereenvoudigen van het nakomen van verplichtingen, zoals het stroomlijnen van rapportages en toezicht;
- Bieden van (meer) ondersteuning, zoals de ontwikkeling van eenvoudig toegankelijke tools en templates;
- Betere voorlichting over nut en noodzaak van verplichtingen, waarop geen van bovenstaande aanpassingen mogelijk zijn.

Net als bij de eerste tranche vormen de MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken een belangrijke basis voor de selectie van dossiers. Andere input komt uit gesprekken en contacten met brancheorganisaties en departementen. We gaan in deze tranche aan de slag met zowel sector-overstijgende onderwerpen als onderwerpen die relevant zijn voor een specifieke sector. Daarnaast voeren ambtenaren van mijn departement gesprekken met brancheorganisaties en departementen om tot concretisering van de regeldruk voor hun sector te komen, evenals mogelijke oplossingen daarvoor. Dit is in lijn met de motie van de leden Van Zanten en Vermeer voor een sectorale regeldrukaanpak¹⁶. Onder verwijzing naar de nadere beschrijving in bijlage 5 zal het komende half jaar aan de volgende onderwerpen worden gewerkt:

¹⁵ Voor meer informatie over het adviesrapport van OCTAS, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/commissies/octas>.

¹⁶ Kamerstuk 32637-672

- RI&E en Re-integratie zieke werknemer
- Uitvragen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
- Afvalbeheer autowrakken en batterijen
- Vakbekwaamheidseisen voor de financiële sector

1.2 Andere regeldrukreductie-initiatieven

Het verminderen van regeldruk en schrappen van onnodige regels is prioriteit van het hele kabinet. Op het terrein van gezond en veilig werken is – naast de inzet in het Regeldrukreductieprogramma – ingezet op het aanpassen van bestaande regelgeving en is afgezien van een aantal nieuwe regels¹⁷. Het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER) richt zich nadrukkelijk op het borgen van regeldrukvermindering in de woningbouw. Voorstellen uit het adviesrapport gaan onder meer over tegengaan van de stapeling van eisen (zoals bovenwettelijke betaalbaarheidseisen), het voorkomen van een wildgroei aan regels en het voornemen om de ATR tweejaarlijks een review uit te laten voeren op woningbouwregelgeving. Een kabinetsreactie op het adviesrapport wordt in oktober naar uw Kamer gestuurd. Ook is onlangs een kabinetsbrede agenda met initiatieven voor het versterken van de kwaliteit van wetgeving naar de Kamer gestuurd. De agenda is vormgegeven aan de hand van drie speerpunten voor de wetgevingskwaliteit: effectiviteit, rechtsstatelijkheid en vereenvoudiging.¹⁸

Daarnaast is het Regeldruk Coördinatoren Overleg (RCO) een interdepartementaal overlegorgaan waar activiteiten en maatregelen die direct betrekking hebben op regeldruk worden afgestemd en besproken om de samenwerking op dit thema interdepartementaal te versterken. Door U te informeren over deze interdepartementale aanpak heb ik uitvoering gegeven aan de motie van het lid Amhaouch c.s.¹⁹.

2. Voorkomen van regeldruk

2.1 Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Een belangrijke mijlpaal is dat het wetsvoorstel Instellingswet Adviescollege Toetsing Regeldruk door de Tweede Kamer en Eerste Kamer is aangenomen. Hiermee krijgt ATR een permanente status en uitbreiding van de taken, zoals:

- Adviseren over voorstellen voor EU-regelgeving waarvoor een BNC-fiche wordt opgesteld. Dit is nodig, omdat het grootste deel van de regeldrukkosten voortvloeit uit EU-regelgeving;
- Ministeries vroegtijdig de mogelijkheid bieden ATR te kunnen vragen te adviseren over beleidsvisies;
- Adviseren aan de Staten-Generaal over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen;
- Betrokkenheid in een vroege fase bij de voorbereiding van voorstellen voor wet- en regelgeving die naar verwachting tot substantiële regeldrukeffecten leiden.

¹⁷ Kamerstuk 32637-697

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/06/tk-agenda-wetgevingskwaliteit>

¹⁹ Kamerstuk 29515-476

In overeenstemming met de motie van het lid Flach c.s.²⁰ heeft ATR verkennend onderzoek²¹ gedaan naar de regeldruk vanuit Europa en in het bijzonder naar rapportageverplichtingen. De dossiers die ATR noemt als meest belastende EU-regelgeving, komen overeen met de knelpunten die door de Europese Commissie zijn geïdentificeerd in het kader van haar aanpak van regeldruk. Eén van dit in het rapport genoemde onderwerpen – het AVG-dossier – is onderdeel van de eerste tranche van het Regeldrukreductieprogramma.

ATR wijst in het rapport op enkele algemene oorzaken van de hoge regeldruk:

- Impactassessments bij EU-voorstellen richten zich op individuele verordeningen of richtlijnen. Ook als deze op zichzelf goed vormgegeven zijn, wordt de cumulatie van regeldruk met andere Europese regelgeving niet meegenomen;
- De neiging om voortdurend risico's te willen verminderen, al dan niet naar aanleiding van een incident, kan leiden tot een reflex die leidt tot disproportionele ingrepen;
- Vaak is de uiteindelijke richtlijn (na de *impact assessment* van het oorspronkelijke voorstel) een combinatie van beleidsopties, waardoor de impact van de richtlijn niet een-op-een inzichtelijk is;
- Het is niet mogelijk gebleken om alle bestaande regels in kaart te brengen. Een eenduidig overzicht lijkt niet te bestaan. Door het ontbreken hiervan kunnen nieuwe informatieverplichtingen voor een sector worden opgesteld, terwijl die informatie mogelijk op basis van andere Europese verplichtingen al voorhanden is.

Daarnaast doet ATR in het rapport enkele aanbevelingen. Die richten zich op het belang van:

- Het consequent en op dezelfde wijze uitvoeren van *impact assessments* door de Europese Commissie;
- Het in kaart brengen van regeldrukeffecten voor Nederland ten behoeve van de beoordeling van EU-voorstellen en de standpuntbepaling;
- Aandacht voor regeldruk die wordt veroorzaakt door toezichthouders;
- Het (tijdig) uitvoeren van evaluaties;
- Het goed betrekken van bedrijven om uit de praktijk suggesties te ontvangen over hoe en op welke punten regeldruk kan worden beperkt.

De aanbevelingen van ATR sporen met de inzet van het kabinet zoals verwoord in het Actieprogramma Minder Druk Met Regels. Daarin is onder meer aangegeven dat het kabinet pleit voor het meer en beter uitvoeren van *impact assessments*, evaluaties en consultaties en een sterker mandaat van de *Regulatory Scrutiny Board* (RSB, een soort ATR op EU-niveau). Verder geeft het kabinet aandacht aan regeldruk die wordt veroorzaakt door toezichthouders. Regeldruk in standpuntbepalingen en onderhandelingen over EU-regelgeving zal meer aandacht krijgen en zwaarder meewegen en het kabinet zal de regeldrukeffecten bij de beoordeling van EU-voorstellen beter in kaart brengen. Ten aanzien van de

²⁰ Kamerstuk 32637-609

²¹ Rapportage Verkenning naar aanleiding van motie Flach, Adviescollege toetsing regeldruk, geraadpleegd op:
<https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2025/04/25/rapportage-verkenning-naar-aanleiding-van-motie-flach>

suggestie van ATR over het betrekken van bedrijven, wijs ik erop dat dit een rode draad is in het hele Actieprogramma. Het is om die reden dat de MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken een belangrijke basis vormen voor het Regeldrukreductieprogramma. Ook zet het kabinet nadrukkelijk in op het goed betrekken van het bedrijfsleven via bijvoorbeeld de MKB-toets voor zowel nationale als Europese regelgeving.

Naar aanleiding van de motie van het lid Flach c.s.²² heeft de Ministeriële Stuurgroep Ondernemingsklimaat, Regeldruk en Uitvoerbaarheid (vanaf nu Ministeriële Stuurgroep) op 28 mei 2025 de uitwerking van de bijsturings- en monitoringsrol bij wetsvoorstellen met een negatief ATR-advies vastgesteld. De Ministeriële Stuurgroep vormt zich op basis van het overzicht van wetsvoorstellen met een negatief advies dat wordt aangeleverd door het ATR en de begeleidende notitie van EZ een gemeenschappelijk beeld van de meeste voorkomende oorzaken van een negatief advies en de manieren waarop dat zoveel mogelijk kan worden voorkomen. De Ministeriële Stuurgroep stuurt bij door op basis van deze inzichten afspraken te maken over het verbeteren van beleids- en wetgevingstrajecten. Voor de eerstvolgende Ministeriële Stuurgroep wordt het overzicht en de analyse van negatief geadviseerde wetsvoorstellen over het afgelopen half jaar geagendeerd, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de motie.

2.2 Bedrijfseffectentoets en MKB-toets

De Bedrijfseffectentoets (BET)²³ is een verplichte toets van de gevolgen voor het bedrijfsleven bij nieuwe of te wijzigen wet- en regelgeving. Met de aanscherping van de BET is het mkb (waaronder het micro- en klein bedrijf) nadrukkelijker de standaard bij het voldoen aan de regelgeving, daarnaast kijkt men of een uitzondering voor het micro- en kleinbedrijf gewenst is. Dat blijkt onder meer uit het 'nee, tenzij'-principe bij rapportageverplichtingen en het lastenluw implementeren van Europese regelgeving. Ook is de BET toegankelijker en beter vindbaar gemaakt.

Onderdeel van de BET is de MKB-toets (en de equivalenten van de agrarische praktijktoets- en VWS praktijktoets). Bij de MKB-toets en hun equivalenten (hierna: MKB-toets) geven ondernemers in een gesprek advies over de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet- en regelgeving. Momenteel zijn er sinds 2018 precies 100 MKB-toetsen uitgevoerd. Gebleken is dat inzet van dit instrument leidt tot nieuwe inzichten door de praktijkvisie van mkb-ondernemers. In veel gevallen worden voorstellen daarom op praktische elementen aangescherpt, en in sommige gevallen zelfs ingetrokken. Ook ontstaat bij departementen meer begrip voor de beroepspraktijk en de uitdagingen van ondernemers, en andersom leidt de MKB-toets ook tot meer inzicht voor ondernemers in de complexiteit van beleidsvraagstukken.

²² Kamerstuk 36450-39

²³ Kamerstuk 32637-667

In de MKB-toets zullen familiebedrijven meer worden betrokken, waarmee wordt geborgd dat beleid voldoende bijdraagt aan de positie van familiebedrijven. De Handreiking MKB-toets wordt hierop aangepast. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van het lid Grinwis c.s. over het invoeren van een familietoets.²⁴

Uw Kamer heeft op 11 april via een motie van het lid Van Dijk gevraagd om meer rekening te houden met het middenbedrijf bij de beoordeling van impact van wet- en regelgeving en om het maken van een inventarisatie van het EZ-beleid en – wet- en regelgeving waarbij rekening wordt gehouden met de bedrijfsomvang en antwoord te geven of verschillende grenzen nuttig zijn met het oog op doorgroei van een bedrijf.²⁵ Uw kamer heeft mij op 11 april ook gevraagd via een motie van het lid White om nadrukkelijker rekening te houden met het micro- en kleinbedrijf bij het maken van beleid.²⁶

Bij het beoordelen van de impact van nieuwe wet- en regelgeving, waaronder van EZ, wordt gebruik gemaakt van de BET, waar sinds de herziening in 2025 is opgenomen dat de impact van nieuwe wetten op het mkb, bestaand uit het micro, klein en het middenbedrijf, worden meegenomen. Het doorgroeien van bedrijven heeft mijn aandacht en ik draag hieraan bij door bijvoorbeeld bedrijven te stimuleren aan spur- en ontwikkelingswerk te doen en door de toegang tot financiering te verbeteren zodat bijvoorbeeld start- en scale-ups gemakkelijker door kunnen groeien. Dit helpt bedrijven te investeren, hun omzet te verhogen en hun bedrijf door te laten groeien.

Het is reeds staand beleid om beleidsmatig specifiek rekening te houden met het mkb, waaronder het klein- en microbedrijf, waar dit nodig is vanwege knelpunten die het micro- en kleinbedrijf ervaart.

Er zijn een aantal regelingen uitsluitend gericht op het mkb. Voorbeelden daarvan zijn Borgstellingsregeling MKB (BMKB) en de Vroegefasefinanciering. Ook biedt Qredits met name het micro- en kleinbedrijf financiering aan. Het micro- en kleinbedrijf maakt overigens ook gebruik van generieke beleidsinstrumenten. Zo liet de evaluatie van de WBSO tussen 2018 en 2024 zien dat ongeveer de helft van de WBSO-gebruikers microbedrijf is, een derde kleinbedrijf, en 9% middenbedrijf. Het gebruik van regelingen, door het micro, klein- en middenbedrijf, wordt ook onderzocht in de evaluaties van EZ-instrumenten die regelmatig plaatsvinden.

Regelingen die zijn gericht op het mkb gebruiken overwegend de grootteklasse-afbakeningen van de Europese Commissie (aanbeveling 2003/361). Deze definitie is gebaseerd op omzet, aantal werknemers en balanstotaal gebruikt. Met dit staand beleid, en de aanpassing van de BET waarmee effecten op het mkb specifiek worden bijgehouden, heb ik beide moties afgedaan.

²⁴ Kamerstuk 36600-XIII-39

²⁵ Kamerstukken II 2024/2025, 32637 nr. 684.

²⁶ Kamerstukken II 2024/2025, 32637 nr. 677.

3. Onderzoeken

3.1 Onderzoek naar 'niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen

Het afgelopen jaar heeft KPMG onderzoek gedaan naar de niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen in lagere regelgeving. Niet-lastenluwe implementatie houdt in dat bij implementatie niet is gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven.²⁷ Dit onderzoek (zie bijlage) biedt inzicht in de mate waarin tussen 3 juli 2019 en 3 januari 2025 implementatie van EU-regelgeving in AMvB's en ministeriële regelingen, niet conform Aanwijzing 9.5 van de 'Aanwijzing voor de regelgeving' heeft plaatsgevonden, en welke gevolgen dit heeft voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het ondernemingsklimaat.²⁸ Dit onderzoek sluit aan op een eerdere studie uit 2023 van Deloitte die keek naar de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetten.²⁹

In de onderzochte periode zijn 4.784 AMvB's en ministeriële regelingen gepubliceerd. Van deze regels zijn er 8 aangemerkt als (gedeeltelijk) niet-lastenluw, wat betekent dat ze niet volledig voldoen aan Aanwijzing 9.5 eerste lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een overzicht hiervan staat in Bijlage D van het rapport. Bij zes van deze acht regelingen is expliciet vermeld dat van de standaardregel om te kiezen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven is afgeweken. In alle gevallen is toegelicht waarom voor deze aanpak is gekozen. De motivatie hiertoe is opgenomen in het 'Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen' in bijlage D bij het rapport.

Hoewel in alle regelingen aandacht wordt besteed aan regeldrukkosten, wordt zelden apart berekend hoeveel extra lasten voortkomen uit bepalingen die verder gaan dan strikt noodzakelijk volgens de EU-richtlijn. Daardoor blijft onduidelijk in hoeverre bedrijven hierdoor extra worden belast. KPMG adviseert om de schrijfwijzer voor de nota van toelichting aan te passen, zodat meerkosten voortaan expliciet worden onderbouwd en de BET (waarin sinds wijziging ervan in maart dit jaar staat dat bij de nationale uitwerking van Europese regelgeving lastenluwe implementatie de standaard is) structureel wordt toegepast. Ik zal deze aanbevelingen oppakken, zodat er voortaan een meer zorgvuldige belangenafweging gemaakt wordt bij de afweging tussen een bepaald beleidsdoel en de gecreëerde regeldruk. Daarnaast zal ik met de Ministeriële Stuurgroep bekijken of dit onderzoek aanleiding geeft om de geïdentificeerde dossiers mee te nemen in een van de volgende tranches van het regeldrukreductieprogramma.

3.2 MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken

²⁷ Het onderzoek richtte zich op de term 'niet-lastenluwe implementatie' (artikel 9.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving), omdat de veelgebruikte term 'nationale koppen' geen officiële term is en daarmee geen duidelijk afgebakend onderzoeksobject biedt. Bovendien omvat 'niet-lastenluwe implementatie' alle gevallen waarin niet gekozen wordt voor de optie die de minste lasten voor bedrijven met zich meebrengt.

²⁸ Aanwijzing 9.5. Lastenluwe implementatie (1. Bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven. 2. Bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.)

²⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/22/bijlage-2-eindrapport-strengere-richtlijnimplementatie-en-impact-ondernemingsklimaat-2019-2023>

Onlangs heb ik U geïnformeerd over de tweede serie onderzoeken naar regeldruk bij drie mkb-branches, de MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken³⁰. Deze onderzoeken vormen met de eerder uitgevoerde MKB-indicatoronderzoeken een belangrijke basis voor de aanpak van bestaande regeldruk in het Regeldrukreductieprogramma.

Inmiddels is de voorbereiding gestart voor de derde ronde MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken, waarin de volgende sectoren worden doorgelicht:

- A. Maritiem;
- B. Schoonmaak;
- C. Groene en circulaire bedrijvigheid.

Ik heb voor deze sectoren gekozen, omdat dit goed georganiseerde branches zijn die het huidige beeld van de regeldruk voor het mkb aanvullen. De maritieme sector is indicatief voor bedrijven die internationaal ondernemen. Mijn verwachting is dat het onderzoek verschillen in wetgeving tussen landen aan het licht brengt. De schoonmaaksector is interessant, omdat deze indicatief is voor dienstverlenende bedrijven met werknemers die relatief meer kwetsbaar zijn. Een onderzoek naar deze sector kan een licht schijnen op de toepassing en uitwerking van sociale wetgeving.

Daarnaast laat ik onderzoeken welke regels bedrijven belemmeren in hun verduurzaming met behulp van een indicatorbedrijf dat zich bezighoudt met groene en circulaire bedrijvigheid. Hiermee geef ik opvolging aan de motie van het lid Thijssen³¹ om bij het schrappen van onnodige regels prioriteit te geven aan regels die verduurzaming in de weg staan.

De onderzoeken worden dit jaar opgestart en de resultaten worden medio 2026 aangeboden aan uw Kamer. De resultaten zullen vervolgens meegenomen worden in mijn aanpak van bestaande regeldruk.

³⁰ Kamerstuk 32637-667

³¹ Kamerstuk 36600-L-11

Bijlage 2: Dossiers 1^e en 2^e tranche Regeldrukreductieprogramma

1. Dossiers eerste tranche

In de 1^e tranche van het Regeldrukreductieprogramma zijn vier complexe, sector-overstijgende dossiers aangepakt. Deze onderwerpen zijn door de Ministeriële Stuurgroep geselecteerd op basis van de uitkomsten van de MKB-indicatorbedrijvenonderzoeken naar de meest belemmerende regeldruk voor mkb-ondernemers en het perspectief om – met behoud van de beleidsdoelstellingen – resultaten in het verminderen van regeldruk te realiseren. Bij de eerste tranche is gekeken naar sector-overstijgende onderwerpen om tot brede impact van de regeldrukvermindering te komen. De 1^e tranche heeft geleid tot de volgende resultaten.

A. Besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit (Besluit WPM)

Probleemstelling:

Organisaties met 100 of meer werknemers rapporteren elk jaar over de zakelijke en woon-werkreizen van hun werknemers. 2024 was het eerste jaar waarover organisaties moesten rapporteren. De rapportageverplichting is onderdeel van een pakket aan maatregelen dat moet leiden tot 1,5 megaton minder CO₂-uitstoot door werkgebonden reizen in 2030. Dit is in 2019 afgesproken met het Klimaatakkoord. In 2026 vindt een tussentijdse evaluatie plaats. Als dan blijkt dat de CO₂-uitstoot door werkgebonden reizen onvoldoende daalt om het reductiedoel van 1,5 megaton in 2030 te halen, zal in de regelgeving een norm worden opgenomen die de CO₂-uitstoot per reizigerskilometer maximeert. Wijziging van het besluit WPM is daarvoor noodzakelijk.

Vooraf kleine en middelgrote ondernemingen vinden het lastig om aan de rapportageverplichting te voldoen en de gegevens over woon-werkmobiliteit te verzamelen. Grote ondernemingen hebben daar minder problemen mee, maar moeten vaak ook rapporteren voor de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) en de *Energy Efficiency Directive* (EED). Die rapportages zijn verplicht op grond van Europese regels. Die overlap zorgt voor extra werk voor grote ondernemingen.

Oplossingen:

De werkgroep regeldrukreductie Besluit WPM heeft in opdracht van de Ministeriële Stuurgroep Ondernemingsklimaat, Regeldruk en Uitvoerbaarheid onderzocht hoe het rapporteren over werkgebonden reizen eenvoudiger kan. Conform de opdracht aan de werkgroep ging het vooral om de aansluiting op andere EU rapportages en het vergemakkelijken van de rapportage over woon-werkmobiliteit. Het rapport van de werkgroep is als bijlage bij deze brief gevoegd. De werkgroep heeft een indeling gemaakt naar korte, middellange en lange termijn opties.

Korte termijn opties

De staatssecretaris van IenW is al begonnen met de opvolging van de voorstellen van de werkgroep die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Het gaat dan om de vereenvoudiging en verbetering van de bestaande handreiking voor gegevensverzameling die is gemaakt om organisaties te helpen met het

verzamelen van de benodigde gegevens.³² Daarnaast ontwikkelt het ministerie van IenW hulpmiddelen om het verzamelen van de data over woon-werk te vergemakkelijken. Dit najaar komen die hulpmiddelen beschikbaar. Ook stelt het ministerie van IenW een tool beschikbaar die het eenvoudiger maakt om enquêteresultaten te verwerken.

Middellange termijn opties

De werkgroep doet verschillende voorstellen voor regeldrukvermindering waarvoor het Besluit WPM moet worden aangepast of die grote veranderingen vereisen in de ICT-systemen. Hieraan kan op middellange termijn (na 2026) invulling worden gegeven. De staatssecretaris van IenW neemt deze beleidsopties mee in de tussentijdse evaluatie van het besluit WPM in 2026. De opties betreffen de berekeningsmethode van de CO₂-uitstoot, de eenheid waarover wordt gerapporteerd en het niveau waarop wordt gerapporteerd (concern of onderneming). Andere opties zijn het beperken van de rapportage over woon-werkmobiliteit tot het gebruik van zakelijke vervoermiddelen, het verlagen van de frequentie van het rapporteren en het uitzonderen van specifieke sectoren. Die opties zullen de regeldruk aanzienlijk verminderen, maar tegelijkertijd ook de CO₂-reductiedoelstelling voor werkgebonden personenmobiliteit in het geding brengen. Alternatieve maatregelen binnen het besluit WPM kunnen dan nodig zijn om de CO₂-reductiedoelstelling te halen.

Met de staatssecretaris van IenW heb ik afgesproken om voorstellen uit te werken voor een uitzondering voor het mkb. Met die uitzondering zou tegemoet worden gekomen aan de wens van de Kamer. Zie de aangenomen motie van de leden Van Zanten en Vermeer (beiden BBB) waarmee is uitgesproken dat het de voorkeursoptie van de Ministeriële Stuurgroep Ondernemingsklimaat, Regeldruk en Uitvoerbaarheid zou moeten zijn dat de rapportages werkgebonden personenmobiliteit worden afgeschaft voor het mkb.³³ Deze optie betekent wel dat de grote werkgevers (met meer dan 250 werknemers) de volledige CO₂-reductieopgave van het besluit WPM voor hun rekening moeten nemen (1,5 megaton CO₂-reductie in 2030). Concreet gaat het dan om een extra reductie van 0,27 megaton CO₂. De precieze gevolgen voor grote bedrijven van een uitzondering voor het mkb dienen nog in kaart te worden gebracht. De voorstellen voor een uitzondering voor het mkb worden meegenomen in de evaluatie in 2026.

Lange termijn opties

Op grond van het Besluit WPM, de CSRD en de EED rapporteren ondernemingen op dit moment over werkgebonden personenmobiliteit bij drie verschillende loketten. Het ideaalbeeld is dat bedrijven nog maar één keer gegevens hoeven aan te leveren via één loket. Hiermee zouden ze in één keer aan alle rapportageverplichtingen voldoen. Deze aanpak is logisch en efficiënt, maar vraagt wel om ingrijpende aanpassingen in ICT-systemen en regelgeving. Dit kan pas op langere termijn (na 2028) worden gerealiseerd als het Besluit WPM is aangepast en goed aansluit op de CSRD en EED.

³² Uit een enquête van RVO onder ondernemingen die hun rapportage hebben ingediend, blijkt dat het overgrote deel van hen (83%) de Handreiking 'Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit' heeft gebruikt voor het verzamelen en indienen van de gegevens.

³³ Kamerstukken II, 2024/25, 32 637, nr. 673.

B. Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E)

Probleemstelling:

Iedere ondernemer met minimaal één werknemer in dienst heeft de wettelijke verplichting om een RI&E op te stellen, waarin de risico's met betrekking tot de arbeidsomstandigheden worden vastgelegd. Daarnaast beschrijven ze in een plan van aanpak de maatregelen die ze nemen om deze risico's te beheersen. Ondernemers geven aan het opstellen van een RI&E tijdrovend en ingewikkeld te vinden. Vaak huren ondernemers hiervoor externe deskundigen in, wat tot extra kosten leidt.

Oplossingen:

Sinds 2010 kunnen brancheverenigingen een branche-RI&E opstellen. Om kleine ondernemers te helpen bij het maken van een RI&E, zetten het kabinet en brancheorganisaties in op de ontwikkeling van meer erkende branche-RI&E's en het stimuleren van het gebruik daarvan. Hierover bent u door de staatssecretaris van SZW geïnformeerd met de voortgangsbrief Arbovisie 2040³⁴ en de brief Verminderen van regeldruk³⁵.

In een branche-RI&E zijn de belangrijkste risico's in een branche al geïnventariseerd. Met de branche-RI&E als voorbeeld is het voor werkgevers eenvoudiger om een eigen RI&E te maken. Bovendien zijn werkgevers met minder dan 25 werknemers bij gebruik van een erkende branche-RI&E uitgezonderd van de toetsingsplicht, wat tijd en geld bespaart. De branche-RI&E's worden erkend door alle bij de cao aangesloten werknemersorganisaties en een werkgeversorganisatie. Daarna worden ze aangemeld bij het steunpunt RI&E en gepubliceerd.

Het kabinet brengt in samenspraak met sociale partners in kaart welke belemmeringen er zijn om tot meer erkende branche-RI&E's te komen en oplossingen om deze weg te nemen. Ook bekijkt het kabinet welke ondersteuning nodig is om brancheorganisaties te helpen bij het ontwikkelen, actueel houden en erkennen van een branche-RI&E. Daarnaast zal het kabinet met sociale partners bekijken hoe bedrijven kunnen worden geholpen om de branche-RI&E te gebruiken.

Het in kaart brengen en verhelpen van de belemmeringen om te komen tot een erkende branche-RI&E en het inrichten van de juiste ondersteuning zal in 2025 en 2026 plaatsvinden. Het stimuleren van erkende branche-RI&E's heeft doorlopend aandacht. De staatssecretaris van SZW heeft aan uw Kamer toegezegd dat een werkgroep bestaande uit alle betrokken partijen naar de knelpunten gaat kijken om te komen tot gezamenlijke oplossingen. Deze werkgroep brengt eind van het jaar een update hierover uit.

C. Re-integratie zieke werknemer

Probleemstelling:

³⁴ Kamerstuk 25883-528

³⁵ Kamerstuk 32637-697

Met betrekking tot de verplichtingen rondom langdurig zieke werknemers worden de hoogste lasten voor ondernemers veroorzaakt door loondoorbetaling en de premies voor een ziekteverzuimverzekering. De periode waarin een ondernemer een langdurig zieke werknemer moet doorbetalen (minimaal 70%) is op dit moment 104 weken. De regeldrukkosten voor het re-integreren van een zieke medewerker worden vooral veroorzaakt door het opbouwen van een re-integratiedossier dat aantoont dat de werkgever er alles aan heeft gedaan om de re-integratie van de zieke medewerker te bevorderen. Het opstellen van dit dossier is tijdrovend en bovendien is de werkgever wettelijk verplicht het proces te laten begeleiden door een arbodienst. Daarnaast worden vaak een arbeidsdeskundige en een re-integratiebureau ingeschakeld om de re-integratie binnen of buiten het bedrijf mogelijk te maken.

De huidige periode van loondoorbetaling bij ziekte en de verplichtingen rondom re-integratie zijn belangrijke en effectieve factoren bij de re-integratie van zieke werknemers en het voorkomen van instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkering; en daarmee het behouden en vergroten van het arbeidsaanbod. Tegelijkertijd ziet en begrijpt het kabinet dat vooral kleine ondernemers deze verplichtingen als zwaar ervaren en zich belemmerd kunnen voelen om mensen in vaste dienst te nemen.

Oplossingen:

Naar aanleiding van de adviezen van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) werkt het kabinet aan een voorstel voor een herziening van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Dit voor een begrijpelijk, uitvoerbaar en betaalbaar arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Daarnaast werkt het kabinet in het kader van het arbeidsmarktpakket aan een wetsvoorstel waarmee kleine en middelgrote werkgevers eerder duidelijkheid krijgen over de periode waarover de eigen functie van de zieke werknemer voor deze werknemer beschikbaar moet blijven. Ook werkt het kabinet aan een wetsvoorstel om het medisch advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de zieke werknemer leidend te maken bij de toets die het UWV uitvoert op het re-integratieverslag (de RIV-toets). Hierdoor kunnen werkgevers uitgaan van het medisch advies van de bedrijfsarts en neemt het risico op een verlenging van de loondoorbetalingsperiode met maximaal 52 weken (loonsanctie) af. Hiermee wordt aan dit dossier een concrete invulling gegeven binnen de eerste tranche.

D. Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Probleemstelling

Dagelijks worden persoonsgegevens verwerkt, bijvoorbeeld bij online aankopen of het invullen van formulieren. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) biedt kaders voor de rechtmatige en zorgvuldige omgang met die gegevens.

De AVG heeft als doel om de verwerking van persoonsgegevens mogelijk te maken op een manier die grondrechten van burgers beschermt en tegelijkertijd het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Unie mogelijk maakt. Vrijwel elk bedrijf verwerkt persoonsgegevens, zoals klantinformatie, e-mailadressen of

personeelsdossiers en heeft te maken met de AVG. Voor organisaties, vooral het midden- en kleinbedrijf (mkb), brengt naleving van de regels in de AVG extra werk en kosten met zich mee. De AVG maakt bijna geen uitzonderingen voor het mkb. De vereisten in de AVG hangen namelijk voor een groot deel af van de risico's van een verwerking van persoonsgegevens voor grondrechten en niet zozeer van hoe groot het bedrijf is.

Uit het MKB-indicatoren onderzoek uit 2023 is naar voren gekomen dat hoewel de feitelijke tijdsbesteding voor ondernemers beperkt is, zij de AVG als belastend ervaren omdat zij vaak niet goed weten hoe zij de naleving van de wet met hun leveranciers of klanten moeten regelen. In het Actieprogramma Minder Druk Met Regels heeft het kabinet aangegeven dat zij de uitdagingen ziet die het mkb bij de AVG ervaart. De werkgroep regeldrukreductie AVG heeft naar aanleiding hiervan bekeken hoe de in verband met de AVG ervaren regeldruk voor ondernemers kan worden verminderd, zonder dat dit ten koste gaat van de bescherming van persoonsgegevens. De werkgroep heeft zich gefocust op voorstellen om de AVG beter werkbaar te maken binnen de kaders van de AVG. Het rapport van de werkgroep is meegezonden als bijlage van deze brief.

De werkgroep constateert in haar rapport dat mkb-ondernemers die gegevensverwerkingen niet als hoofdactiviteit hebben de AVG vaak complex vinden. Deze ondernemers hebben doorgaans beperktere kennis van de AVG, tijd en financiële middelen om zich te verdiepen in de regels. Daardoor voelen zij zich genoodzaakt expertise in te huren om de AVG op een goede manier te implementeren, wat extra kosten met zich meebrengt. In sommige gevallen bieden brancheverenigingen ondersteuning aan leden zodat ondernemers niet, of minder, afhankelijk zijn van externe experts. Ondernemingen weten daarbij niet goed hoe zij in de praktijk invulling moeten geven aan de open normen in de AVG. Van belang is daarbij dat toezichthouders in verschillende EU-landen de regels consistent toepassen. Daarnaast maken ondernemingen kosten (tijd en financiële middelen) om de verplichtingen in de AVG na te leven. Ondernemers moeten in voorkomende gevallen bijvoorbeeld documenten opstellen, risico's inschatten en maatregelen nemen. Dat komt naast wettelijke verplichtingen op andere domeinen waar zij al aan moeten voldoen.

Oplossingen

Het kabinet ziet dat het advies in lijn is met de analyse over regeldruk in verband met de AVG uit die Kamerbrief Minder Druk met Regels en de inzet van het kabinet met betrekking tot het Omnibus-IV voorstel over simplificatie van de AVG.³⁶

Bij het verminderen van regeldruk voor ondernemers bij de AVG spelen de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Europees Comité voor gegevensbescherming (hierna: het Comité) een belangrijke rol.³⁷ De Europese Commissie concludeerde in het Tweede Verslag over de werking van de AVG dat

³⁶ BNC-fiche bij [Omnibus IV - Wijziging van verordeningen om bepaalde steunmaatregelen voor het mkb uit te breiden naar small mid-cap ondernemingen en aanvullende vereenvoudigingsmaatregelen](#).

³⁷ Het Europees Comité voor gegevensbescherming staat ook bekend als de *European Data Protection Board* (EDPB).

toezichthouders hun inspanningen moeten verdubbelen onder meer aan de hand van proactieve contacten met het MKB om bezorgdheid over de naleving voor zover deze niet terecht is, te verminderen.³⁸ De AP heeft onder meer de taak om organisaties voor te lichten over de AVG, waarbij zij rekening dient te houden met de behoeftes van het mkb. Het Comité publiceert - als koepel van onafhankelijke Europese toezichthouders - richtlijnen aanbevelingen en *best practices* over de uitleg van de AVG voor een uniforme toepassing in de EU. Begrijpelijke en toegankelijke praktische informatie is van groot belang voor ondernemers om te weten wanneer zij de AVG goed naleven. In aansluiting op het rapport van de werkgroep, wil de AP haar voorlichting nog meer toespitsen op de praktijk van het mkb. De AP gaat een praktische gereedschapskist met sjablonen voor verplichte documenten, zoals een verwerkingsregister of een privacyverklaring publiceren. Ook wil de AP een lijst gaan publiceren van verwerkingen waarvoor geen uitgebreide risicoanalyse (*Data Protection Impact Assessment* (DPIA)) nodig is, waardoor ondernemingen meer duidelijkheid krijgen. Gezien de benodigde Europese afstemming in het Comité heeft de AP enige tijd nodig om deze documenten te kunnen opstellen en publiceren.

Op 21 mei jl. publiceerde de Europese Commissie een vierde Omnibuspakket dat tot doel heeft onnodige regeldruk te verminderen en stelt hierin onder meer voor om de AVG gericht aan te passen.³⁹ De Commissie wil de uitzondering voor het bijhouden van een verwerkingsregister uitbreiden, zodat bedrijven met minder dan 750 werknemers geen register meer hoeven bij te houden, zolang hun gegevensverwerking geen hoog gegevensbeschermingsrisico oplevert. Het kabinet steunt deze voorstellen en zet zich in Brussel in om regeldruk bij de AVG verder te verlagen bij dit Omnibusvoorstel en mogelijke nieuwe voorstellen in de toekomst, zonder dat dit ten koste gaat van de bescherming van persoonsgegevens.

Het kabinet ziet dat er daarnaast kansen liggen om regeldruk te verminderen voor het mkb door binnen sectoren meer met elkaar samen te werken, omdat ondernemingen binnen eenzelfde sector vaak vergelijkbare verwerkingen van persoonsgegevens uitvoeren. Tot nu toe wordt in de EU betrekkelijk weinig gebruik gemaakt van zogenoemde AVG-gedragscodes, die sectoren kunnen helpen om duidelijkheid te geven over toepassing van de AVG. De voorwaarden voor gedragscodes worden door het MKB als streng ervaren, terwijl voor ondernemers en brancheverenigingen het niet altijd duidelijk is wat gedragscodes hen opleveren. Het Comité heeft in zijn strategie voor 2024-2027 toegezegd de ontwikkeling en implementatie van passende en effectieve nalevingsmaatregelen, zoals certificering en gedragscodes, te blijven ondersteunen.⁴⁰ Daarnaast zal het kabinet met de AP bespreken hoe het gebruik van sectorale initiatieven zoals gedragscodes in Nederland verder kan worden gestimuleerd.

³⁸ eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0357

³⁹ Europese Commissie, Voorstel voor Verordening tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/679, (EU) 2016/1036, (EU) 2016/1037, (EU) 2017/1129, (EU) 2023/1542 en (EU) 2024/573 wat betreft de uitbreiding van bepaalde voor kleine en middelgrote ondernemingen beschikbare verzachtende maatregelen tot kleine midcap-ondernemingen en verdere vereenvoudigingsmaatregelen, COM(2025) 501, [EUR-Lex - 52025PC0501 - EN - EUR-Lex](#).

⁴⁰ [edpb_strategy_2024-2027_en.pdf](#)

Tegelijkertijd zal een zekere lastendruk blijven bestaan. Een organisatie die persoonsgegevens verwerkt, zal zich moeten houden aan de wettelijke vereisten voor de bescherming van persoonsgegevens. Met de hiervoor genoemde initiatieven hoopt het kabinet dat de verplichtingen in de AVG makkelijker werkbaar worden voor ondernemers en onnodige regeldruk voor ondernemers te verminderen.

2. Dossiers tweede tranche

Tijdens het komende half jaar zal aan de volgende onderwerpen worden gewerkt. Deze lijst is nog niet uitputtend. Hieraan kunnen naar aanleiding van de lopende gesprekken onderwerpen worden toegevoegd.

A. RI&E en Re-integratie zieke werknemer

De SZW-onderwerpen uit de eerste tranche van het Regeldrukreductieprogramma zijn nog niet af. In het najaar van 2025 breng ik gezamenlijk met de staatssecretaris van SZW in kaart welke belemmeringen er zijn om te komen tot een erkende branche-RI&E en hoe deze belemmeringen worden weggenomen. Ook maken we een begin met het inrichten van de juiste ondersteuning. Vanuit regeldrukperspectief zal ik bijdragen aan de totstandkoming van het meerjarig Actieprogramma Arbo Actief!, zodat werkgevers minder regeldruk ervaren bij het goed toepassen van de arboregels. De staatssecretaris van SZW heeft uw kamer op 28 mei jl. over dit Actieprogramma geïnformeerd⁴¹. Het kabinet blijft voor de langere termijn werken aan een voorstel voor herziening van het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Waarbij de vermindering van regeldruk voor werkgevers (en specifiek kleine ondernemers) bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van hun werknemers nadrukkelijk een onderdeel wordt.

B. Uitvragen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het CBS heeft de wettelijke taak om statistieken te maken voor praktijk, beleid en wetenschap. Een groot deel van het werkprogramma van het CBS vindt zijn basis in Europese statistiekverordeningen. Daarnaast maakt het CBS statistieken op verzoek van vooral ministeries en andere overheden als basis voor beleid binnen alle domeinen van de economie en samenleving, waaronder ook over allerlei ontwikkelingen binnen het bedrijfsleven. Daarvoor heeft het CBS informatie nodig, die het vooral haalt uit overheidsregistraties, en waar nodig ook uitvraagt bij bedrijven.

Zowel CBS als EZ maken zich in Europees verband hard voor minder regeldruk voor burgers en bedrijven. Hiervoor zullen verschillende kansen worden geïdentificeerd en beschreven in een non-paper om in Europees verband het gesprek te voeren. Onder meer het implementeren van de Europese richtlijn *VAT in a Digital Age* (VIDA) heeft de aandacht. Deze richtlijn verplicht bedrijven onder andere vanaf 1 juli 2030 om bij grensoverschrijdende transacties een e-factuur uit te reiken en de gegevens daaruit digitaal te rapporteren aan de Belastingdienst. Deze gegevens zijn een deel van de gegevens die het CBS – zij het minder specifiek – nu opvraagt bij bedrijven boven bepaalde handelsomzet-drempels. Ik

⁴¹ Kamerstuk 25883-528

wil daarom onderzoeken of de gegevens die via VIDA worden gerapporteerd ook aansluiten bij de benodigde gegevens voor het CBS. Het doel hiervan is om zoveel mogelijk data op te leveren zodat de Intrastat-rapportageverplichtingen voor bedrijven zoveel als mogelijk kan worden beperkt, en idealiter zelfs volledig kan vervallen, hetgeen de enquêtedruk aanzienlijk zal verminderen. De kamer is recent geïnformeerd over VIDA-richtlijn waar verplichte e-facturatie onderdeel van uitmaakt.

Zoals ook vermeld in de brief worden bij de te maken beleidskeuzes en de implementatie van de richtlijn ondernemers via (internet)consultatie betrokken. Ook is er nadrukkelijk aandacht voor de administratieve lasten van ondernemers, de impact op de bedrijfsvoering en de benodigde ondersteuning. Dit geldt voor kleine ondernemers in het bijzonder.

C. Afvalbeheer autowrakken en batterijen

Regeldruk voor ondernemers in de automotive sector wordt veroorzaakt door een gebrek aan overzicht van de informatie over de verplichtingen waaraan moet worden voldaan en de veelheid aan instanties (onder meer de omgevingsdienst, de Arbeidsinspectie en diverse instanties voor het scheiden en registreren van afval, zoals producentenorganisaties RecyBEM en ARN) waar bedrijven mee te maken hebben. Vermindering van (ervaren) regeldruk vanuit de overheid kan mogelijk worden bereikt door vereenvoudiging en vindbaarheid van de beschikbare informatie. Ondernemers zijn geholpen met een uitgebreid overzicht vanuit IPLO (Informatiepunt Leefomgeving) van de milieubelastende activiteiten en afvalstromen waar bedrijven mee te maken hebben, inclusief bijbehorende regelgeving en betrokken instanties. Zo zijn er verschillende partijen betrokken bij het afvalbeheer van auto(onderdelen), batterijen en banden. Het kan de betreffende bedrijven helpen om een helderder overzicht te bieden van de verantwoordelijkheden per partij en regels per afvalstroom. De Europese regelgeving over autowrakken is lastenluw geïmplementeerd. Momenteel lopen er in Brussel onderhandelingen over aanpassing van deze wetgeving. Het regeldrukperspectief wordt daarin meegenomen. De Europese regelgeving voor batterijen is direct geldend. De nationale implementatie die nog noodzakelijk is wordt eveneens lastenluw geïmplementeerd.

D. Vakbekwaamheidseisen voor de financiële sector

Financieel adviseurs moeten permanent actueel vakbekwaam zijn en daarnaast periodiek examen doen om adviesbevoegd te blijven en inhoudelijk klantcontact te hebben. Ondernemingen in deze sector ervaren veel regeldruk om aan deze verplichtingen te voldoen. Ondernemers betwijfelen het nut en de noodzaak van de examens voor permanente educatie en de aansluiting daarvan op de dagelijkse praktijk. Deze verplichting komt voort uit de Wet op het financieel toezicht (Wft). Permanente educatie en de regulering daarvan is in het leven geroepen nadat uit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten bleek dat adviseurs te vaak onvoldoende vakbekwaam waren. Dit had een negatief effect op het herstel van vertrouwen in de financiële sector na de financiële crisis. Bij eventuele aanpassingen in het stelsel moet worden geborgd dat consumenten worden geadviseerd door aantoonbare vakbekwame adviseurs.

Bijlage 3: Overzicht departementale initiatieven regeldrukreductie

Ons kenmerk
DGBI-O / 101002443

*: regeldrukreductie in aanpak versterking ondernemingsklimaat⁴²

⁴² Zie Kamerbrief Aanpak versterking ondernemingsklimaat, september 2025

Ons kenmerk
DGBI-O / 101002443

Initiatief regeldrukreductie	Dep	Beoogde regeldrukreductie
Tweede tranche wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen*	BZ	Het kabinet werkt aan de tweede tranche van het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen. Een van de leidende uitgangspunten in de tweede tranche is een meer risico-gebaseerde benadering.
Geïntegreerde benadering duurzaamheidswetgeving	EZ	Lagere regeldrukkosten door betere uitvoerbaarheid duurzaamheidswetgeving
Verkenning verhogen omzetc drempels voor fusietoezicht	EZ	Sinds de inwerkingtreding is de omzetc drempel voor fusietoezicht nooit geïndexeerd. Hierdoor zijn de uitvoeringslasten en de regeldruk voor zowel de ACM als het bedrijfsleven gestegen. De toenmalige minister van EZ heeft aangekondigd om te kijken of de omzetc drempels kunnen worden geïndexeerd. Dit zou tot een verhoging van de omzetc drempels leiden. Over de voortgang wordt de Kamer nog geïnformeerd.
Informatie-uitwisseling KVK en andere poortwachters*	EZ	De informatie-uitwisseling tussen KVK en andere poortwachters wordt verbeterd, om evident malafide partijen te herkennen en te weren.
Stimuleren branche vermijdings- en reductieplannen (VRP) om nalevingslasten m.b.t. zorgwekkende stoffen (ZZS) te minimaliseren*	IenW	Om een versnelling van de gewenste Zeer Zorgwekkende Stoffen emissiereductie te realiseren met zo laag mogelijke nalevingslasten voor ondernemers, gaan het kabinet en het bedrijfsleven (VNO-NCW en MKB-Nederland) de ontwikkeling van branche vermijdings- en reductieplannen (VRP) stimuleren. Ondernemers kunnen op basis van een branche-VRP met relatief geringe regeldrukkosten een bedrijfsspecifieke VRP ontwikkelen, waarbij vereenvoudiging en uitvoerbaarheid centraal staan.
Verpakkingswetgeving	IenW	Begin 2025 is de nieuwe verpakkingenverordening (EU) 2025/40 gepubliceerd. Deze verordening komt in plaats van de huidige verpakkingenrichtlijn en zet daarmee een grote stap in de harmonisatie van verpakkingswetgeving. De eisen van de nieuwe verordening gaan vanaf augustus 2026 in.
Controle op de opdrachten richting RVO	LVVN	Vereenvoudiging van de formulieren waar mogelijk.
Verminderen van regeldruk (zie Kamerbrief d.d. 28-5-2025 ¹):	SZW	a. Onderdeel 2 ^e tranche: arboregelgeving vereenvoudigen/werkbaarder maken;

¹ Kamerstuk 32637-697

Ons kenmerk
DGBI-O / 101002443

a. Vergroten werkbaarheid Arboregelgeving (ook onderdeel 2^e tranche RRP); b. Vergroten kwantiteit en kwaliteit RI&E in het mkb (ook onderdeel 1^e tranche RRP); c. Liftboek in lift; d. Hittestress; e. Veiligheid tankschepen en gevaarlijke stoffen; f. Testen op alcohol- en drugsgebruik; g. Melden van onveilige en ongezonde situaties door bedrijfsartsen.		b. Onderdeel 1^e tranche RRP: opstellen van RI&E vereenvoudigen door ontwikkeling en gebruik branche-RI&E te stimuleren en gerichte ondersteuning; c. Aanpassen bestaande regelgeving: minder regeldruk (meer efficiëntie) door mogelijk maken digitaal liftboek (i.p.v. alleen papieren liftboek); d. Aanpassen bestaande regelgeving: betere werkbaarheid door verduidelijking regelgeving en wegnemen interne tegenstrijdigheid regelgeving; e. Aanpassen bestaande regelgeving: betere werkbaarheid door verouderde regelgeving te actualiseren (aansluitend op technologische ontwikkelingen scheepvaart) en toekomstbestendig te maken; f. Afzien van nieuwe regelgeving: de dan noodzakelijke zeer strikte regulering zou in praktijk veel vragen van bedrijven die de mogelijkheid om testen zouden willen gebruiken; g. Afzien van nieuwe regelgeving: voorkomen regeldrukkosten en ervaren regeldruk bij bedrijven door niet invoeren onderzoeksplicht NLA na melding bedrijfsarts (want krijgt al opvolging, dus overbodig).
Zieke werknemers gaan uit dienst met een vaststellingsovereenkomst	SZW	Formeel is dan sprake van een (verwijtbare) benadelingshandeling Ziektewet, waardoor er geen recht is op een Ziektewetuitkering en zo nodig wordt ook de uitbetaalde WW-uitkering teruggevorderd. UWV is hierover al samen met het ministerie van SZW in gesprek, dit wordt de komende periode geïntensiveerd om zo gezamenlijk tot oplossingen te komen. Hierbij gaat het ook op welke wijze werkgevers en werknemers beter op hun gezamenlijke verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken.
Inkomensregistratie onderzoeken	SZW met FIN	Beoogde reductie: de eventuele verschuiving van administratieve lasten vermindert regeldruk. EZ sluit evt. ook aan bij evt. gesprekken met relevante stakeholders. In opdracht van het Topberaad Inkomensondersteuning wordt een verkenning gestart naar mogelijke verbeteringen van inkomensregistratie in Nederland voor ondernemers en resultaatgenieters. Globale omschrijving reductie: nu zijn veel functies in de overheid afhankelijk van inkomen (zowel om belasting te innen, alsook om inkomensondersteuning

Ons kenmerk
DGBI-O / 101002443

		te bieden). Echter er ontbreekt veel actuele informatie (voornamelijk van eenmanszaken). Nu wordt deze informatie door burgers zelf aangeleverd bij instanties en jaarlijks achteraf getoetst aan vastgestelde verzamelinkomens of andere contra-informatie. Dat zorgt voor een deel van deze groep voor problemen (hoge terugvorderingen van toegekende uitkeringen, tegemoetkomingen etc.). Met deze verkenning wordt onderzocht of en zo ja op welke manier deze inkomensgegevens wel tijdig kan worden ontvangen.
Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER)	VRO	Gemiddeld €30.000,- per gebouwde woning en halvering planvoorbereidingsfase: van gemiddeld 7 jaar naar circa 3,5 jaar.
(Ont)Regel de Zorg: brede aanpak om te komen tot regeldrukvermindering in de zorg, hierbij wordt samengewerkt met systeem- en zorgpartijen	VWS	Halveren van de administratietijd per 2030 naar maximaal 20% van de werktijd van zorgverleners.

Bijlage 4: Europese regeldrukreductie

De Europese Commissie heeft een stevige ambitie om regeldruk terug te dringen.⁴³ In de Raad van de Europese Unie werkt Nederland samen met de andere lidstaten en de Europese Commissie aan de versterking van het beleid om regeldruk te verminderen. In februari van dit jaar heeft de Commissie in een mededeling een omvangrijk nieuw pakket aan acties en maatregelen gepresenteerd om te werken aan effectievere uitvoering en vermindering van regeldruk voor burgers, bedrijven en overheden.⁴⁴ Een goed functionerende Europese interne markt is daarbij essentieel. Want ondernemers worden in de praktijk nog te vaak geconfronteerd met uiteenlopende complexe procedures en versnipperde handhaving. Uw Kamer ontvangt op een later moment een actualisering van de huidige interne markt actieagenda⁴⁵. Hierin staan de interne markt barrières beschreven die het kabinet adresseert.

Onderdeel van de agenda om deze doelen te halen is de aankondiging van Omnibussen (het combineren, stroomlijnen en verduidelijken van wetgeving), en een aantal andere voorstellen voor bundeling en vereenvoudiging van bestaande wetgeving. Inmiddels heeft de Commissie al meerdere Omnibuspakketten gepubliceerd. Omdat ik besef hoe omvangrijk de lasten voor ondernemers zijn die voortkomen uit Europese verplichtingen, zoals die van de huidige CSRD, ben ik positief gestemd over de Omnibus-voorstellen die de bedrijven in de EU en dus ook in Nederland weer concurrerender moeten maken. Het kabinet steunt de lijn naar vergaande vereenvoudiging die de Europese Commissie hier inzet, evenals de urgentie ervan, zonder de gerelateerde beleidsdoelstellingen en het beoogde beschermingsniveau van wetgeving te ondermijnen.

Het kabinet zet zich in om hier zoveel mogelijk regeldrukreductiepotentieel te effectueren. Daarbij richt het kabinet zich niet alleen op de inhoud van bestaande voorstellen, maar ook op het waar mogelijk agenderen van nieuwe initiatieven om onnodige regeldruk te verminderen op thema's die voor Nederland van belang zijn. Op meerdere punten komt de Commissie in de mededeling tegemoet aan de verzoeken en suggesties die Nederland eerder heeft gedaan om te werken aan vermindering van regeldruk. Zo heeft Nederland er eerder op aangedrongen dat er meer aandacht wordt gegeven aan een uniforme uitvoering en effectieve handhaving van EU-regels. Het is positief dat de Commissie in deze mededeling op deze punten in gaat. Met name de "uitvoeringsdialogen" waarbij de Commissie met tal van belanghebbenden in gesprek gaat over de wijze waarop regels worden uitgevoerd en de aankondiging van de Commissie snel en resoluut te zullen handhaven, zijn in dat opzicht interessant.

Nederland heeft er ook voor gepleit dat alle bestaande regels systematisch tegen het licht worden gehouden om waar mogelijk regeldruk te verminderen en dat daarbij vooral wordt gekeken naar wat ondernemers in de praktijk als meest

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52025DC0047>

⁴⁴ Zie Mededeling van de Commissie over 'Een eenvoudiger en sneller Europa: mededeling over uitvoering en vereenvoudiging', COM(2025) 47, zie [link](#)

⁴⁵ Kamerstukken II 22112, nr. 3975.

knellend ervaren. De Commissie heeft in deze mededeling aangekondigd dit inderdaad te gaan doen en daarvoor "praktijkchecks" te zullen uitvoeren. Die checks zijn erop gericht om van ondernemers – met name uit het mkb – te horen hoe EU-regelgeving in de praktijk wordt ervaren.

Nederland heeft herhaaldelijk benadrukt dat voorstellen voor regelgeving zouden moeten worden voorzien van een effectbeoordeling om de regeldrukgevolgen te kunnen inschatten en erop gewezen dat er in diverse gevallen voorstellen worden gedaan zonder dat er een effectbeoordeling is gemaakt. Het is in dat opzicht een stap in de goede richting dat de Commissie aankondigt om in meer gevallen de effecten van voorgenomen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen te zullen toetsen.

Nederland is zich ervan bewust dat de Europese Commissie het niet alleen kan. Ook medewetgevers en individuele lidstaten hebben een verantwoordelijkheid. Het kabinet wil die verantwoordelijk zeker nemen, bijvoorbeeld waar het gaat om het meewegen van regeldruk in standpuntbepalingen en onderhandelingen. De nieuwe rol bij de totstandkoming van BNC-fiches, die ATR op grond van de Instellingswet krijgt, zal de kwaliteit vergroten van de regeldruk-analyses die het kabinet maakt van EU-voorstellen.

Hieronder wordt nader ingegaan op de Omnibuspakketten en op de door de Commissie gemaakte inschattingen van de EU-brede regeldrukreductie die met de Omnibusvoorstellen zou kunnen worden gerealiseerd. Deze bedragen kunnen afwijken in het geval het voorstel van de Commissie na onderhandelingen met de Raad en het Europees Parlement nog worden gewijzigd.

1. Omnibuspakket I over de vereenvoudiging van duurzaamheidsrapportages

De duurzaamheidsrapporteringsverplichtingen worden toespitst op de grootste ondernemingen die waarschijnlijk de grootste impact zullen hebben op mens en milieu. Zo worden kleinere ondernemingen er niet mee belast. Dit omnibuspakket omvat maatregelen voor:

- Beter toegankelijke en efficiëntere duurzaamheidsrapportering (CSRD) met een boogde besparing van jaarlijks €4,4 miljard, eenmalige besparingen circa €1,6 miljard bij implementatie, en een reductie van reikwijdte van 80% minder ondernemingen die rapportageplichtig zijn;
- Het vereenvoudigen van de passende zorgvuldigheid (due diligence) om verantwoorde handelspraktijken te ondersteunen (CSDDD) met een beoogde besparing van jaarlijks circa €320 miljoen en eenmalig circa €60 miljoen bij implementatie;
- Het versterken van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie voor een eerlijkere handel (CBAM) (beoogde besparing nog niet gekwantificeerd);
- Taxonomieverordening met een besparing van jaarlijks €0,8 miljard (inbegrepen bij CSRD-cijfers, omdat dit voortkomt uit vrijstelling van taxonomie-rapportage voor bedrijven buiten CSRD-scope).

2. Omnibuspakket II over het vereenvoudigen van investeringen

Dit pakket is gericht op het verminderen van rapportageverplichtingen, vooral voor financiële tussenpersonen en eindgebruikers van InvestEU-financiering door

middel van vereenvoudigde rapportage. Concreet wordt verwacht dat deze maatregelen ongeveer €350 miljoen aan administratieve lastenbesparing opleveren gedurende de resterende looptijd van het programma.

3. Omnibuspakket III over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

In dit pakket worden administratieve processen voor boeren en overheidsinstanties vereenvoudigd, wat leidt tot minder administratieve lasten. Er vindt nadere vereenvoudiging plaats door het verminderen van overlap tussen EU-regelgeving en nationale wetgeving, waardoor minder dubbele rapportage en controles nodig zijn. Er zijn maatregelen gericht op efficiëntere crisis- en risicobeheersinstrumenten. Procedures rondom strategische nationale plannen (GLB Nationaal Strategische Plannen - NSP) worden gestroomlijnd om deze flexibeler en minder belastend te maken en de gebruiksvriendelijkheid van GLB-beleidsinstrumenten die zijn gericht op het mkb, specifiek kleinere boeren, wordt verbeterd. Hierbij is de kwantitatieve indicatie van regeldrukvermindering circa EUR 1,58 miljard per jaar. De Commissie wijst er echter op dat de impact afhangt van de keuzes die lidstaten maken. Bij de voorgestelde aanpassingen om het concurrentievermogen van landbouwbedrijven te vergroten, ziet het kabinet kansen om de regeldruk te verminderen. Dit is echter niet door de Commissie gekwantificeerd.

4. Omnibuspakket IV

- *Onderdeel Definitie small mid-cap*
De Commissie introduceert een nieuwe categorie ondernemingen, de zogenoemde small midcaps (SMC's; ondernemingen met minder dan 750 werknemers en hetzij tot €150.000.000 omzet, hetzij tot 129.000.000 aan totale activa). Deze kleine midcaps krijgen voor het eerst toegang tot bepaalde bestaande voordelen voor kleine en middelgrote ondernemingen, zoals specifieke afwijkingen in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) of vereenvoudigde regels, zoals prospectusregels die de notering van SMC's op de aandelenmarkt eenvoudiger en goedkoper maken. Met de definitie van deze categorie verwacht de Commissie een impact van € 79,2 – 93,3 miljoen EUR.
- *Onderdeel Digitalisering en gemeenschappelijke specificaties*
De maatregelen zien op productregelgeving, waaronder de mogelijkheid voor de commissie om gemeenschappelijke specificaties op te stellen, digitalisering van rapportage en instructies, elektronische conformiteitsverklaringen, instructies om fysieke documentstromen en opslagbehoeften, verplichte toevoeging van een digitaal contact, gebruik van een digitaal productpaspoort en vermindering van rapportageverplichtingen voor nationale autoriteiten. Voor dit onderdeel van het omnibuspakket ontbreken kwantitatieve inschattingen door de Commissie.
- *Onderdeel Batterijenverordening*
Hier heeft de Commissie de verplichtingen om te voldoen aan de nieuwe zorgvuldigheidsregels uitgesteld naar 2027. Het kabinet verwacht dat bedrijven dit uitstel als positief ervaren, omdat zowel bedrijven als toezichthouders zo meer tijd hebben om zich hierop voor te bereiden. Het

voorstel wordt in samenhang gezien met het hierboven genoemde small midcaps-voorstel, dat het toepassingsbereik en de rapportagefrequentie verkleint. Dit leidt tot regeldrukverlaging. Er is geen kwantitatieve inschatting gegeven van de regeldrukreductie, maar de verwachting is dat de maatregel regeldruk zal verminderen door de implementatie beter te laten aansluiten op de praktijk.

5. Omnibuspakket V Defensiegereedheid

Dit pakket beoogt juridische en administratieve belemmeringen voor defensiegereedheid in Europa weg te nemen. De Commissie stelt dat bestaande EU-regelgeving onvoldoende toegerust is op deze nieuwe realiteit.

Kernmaatregelen in het pakket omvatten:

- Een versnelde vergunningprocedure (max. 60 dagen) voor defensie gerelateerde projecten via een nationaal 'één-loket'-systeem;
- Verduidelijking van bestaande uitzonderingen in milieu-, natuur- en arbeidswetgeving zodat deze toepasbaar zijn op defensiegereedheid;
- Vrijstellingen voor invoerrechten en rapportageverplichtingen voor militaire goederen en kritieke grondstoffen;
- Verduidelijking van het EU-duurzaamheidskader om investeringen in defensie-industrie te faciliteren;
- Aanpassingen in de EDF-verordening ter vergroting van flexibiliteit, voorspelbaarheid en snelheid van financiering, inclusief testactiviteiten in Oekraïne;
- Wijzigingen in de richtlijn voor intra-EU overdracht van defensieproducten en de Defensieaanbestedingsrichtlijn, gericht op vereenvoudiging, innovatiebevordering en administratieve verlichting.

6. Omnibuspakket VI Chemie

De Commissie heeft een voorstel gedaan tot wijziging van de Verordening classificatie, labelen en verpakking van chemische stoffen (CLP), cosmetica (CPR) en meststoffen (FPR). Het hoofddoel is vereenvoudigen en stroomlijnen van bepaalde vereisten en procedures voor chemische producten en het terugdringen van administratieve lasten zonder afbreuk te doen aan gezondheid of milieu. Ook is er een voorstel tot uitstel van de inwerkingtreding van de nieuwe CLP-vereisten tot 1 januari 2028, om juridische zekerheid te bieden en lasten voor bedrijven te verminderen.

Er is nog geen volledige impact assessment opgesteld vanwege de urgentie, wel een *staff working document* met kostenramingen en onderbouwing op basis van consultaties en eerdere analyses. De inschatting van de Commissie is dat CLP minstens €333 miljoen (typografie), €30 miljoen (advertenties) aan besparing oplevert.

7. Toekomstige Omnibussen

De Commissie heeft nog vier omnibussen aangekondigd; een omnibus digitaal, militaire mobiliteit, milieu en voedselveiligheid.

Aan de Minister van Economische Zaken

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**

Auteur

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

**TER BESLISSING
Datum**

27 augustus 2025

Kenmerk

DGBI / 100839271

nota
TER BESLISSING

Nota inzake versterking Ondernemingsklimaat en
aanpak vermindering regeldruk

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

[Redacted] [Redacted] [Redacted]
[Redacted] [Redacted] [Redacted]

Aanleiding

Rapportage aan de Tweede Kamer over de stand van zaken omtrent het versterken van het ondernemingsklimaat en de nieuwe aanpak van de vermindering van regeldruk.

Geadviseerd besluit

1. U wordt gevraagd akkoord te gaan agendering van de brief in de REDI en MR. En vervolgens verzending naar de Staten-Generaal.

Kernpunten

- In de Kamerbrief komt aan de orde de versterking van het ondernemingsklimaat en de nieuwe aanpak van de vermindering van regeldruk voor ondernemers.
- In de bijlagen van de brief wordt ook de voortgang van het Actieprogramma Minder Druk met Regels uiteengezet.

Toelichting

- De brief gaat in op een tweetal thema's, versterken ondernemingsklimaat en nieuwe aanpak regeldruk.
- Ten aanzien van het onderwerp versterken ondernemingsklimaat:
 - Urgentie en zorg over de staat van het ondernemingsklimaat
 - Opvolging totstandkoming Pact Ondernemingsklimaat

- Ten aanzien van regeldruk, de volgende aantal onderwerpen
 - Uiteenzetting nieuwe aanpak vermindering van regeldruk
- In de bijlagen:
 - Stand van zaken ten aanzien van het Actieprogramma Minder Druk met Regels van het demissionaire kabinet.
 - Adviescollege ATR: de Instellingswet ATR die ATR een permanente status geeft en de uitbreiding van taken;
 - De Bedrijfseffectentoets en MKB-toets: aanscherping van de BET waar het mkb nu de standaard is;
 - Regeldrukreductieprogramma: resultaten van de eerste tranche (Besluit WPM, RI&E, Re-integratie zieke werknemer en AVG) en onderwerpen voor de tweede tranche (vervolg RI&E en Re-integratie zieke werknemer, uitvragen van het CBS, afvalbeheer autowrakken en batterijen en vakbekwaamheidseisen financiële sector);
 - Andere regeldrukinitiatieven, zoals de aanpak versterking ondernemingsklimaat (pact) en departementale initiatieven, waarmee U aangeeft dat het gaat om een kabinetsbrede prioriteit;
 - Onderzoek naar niet-lastenluwe implementatie van EU-regelgeving ('nationale koppen') en het MKB-indicatorbedrijvenonderzoek;
 - Europese regeldrukreductie



Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Minder druk met rapportages over werkgebonden personenmobiliteit

Rapport werkgroep regeldruk
werkgebonden personenmobiliteit

Juli 2025



**Minder druk
met regels.**

Verminderen

Opgesteld door de werkgroep regeldruk werkgebonden personenmobiliteit in opdracht van de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van een mkb-onderneming, een grote onderneming, de accountancy, VNG, RVO en de ministeries Economische Zaken, Infrastructuur en Waterstaat, en Klimaat en Groene Groei.

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
1.1 Actieprogramma Minder Druk Met Regels	6
1.2 Technische werkgroep en ministeriële stuurgroep	6
1.3 Leeswijzer	6
2. Opdracht aan de werkgroep	7
2.1 Besluit WPM	7
2.2 Signalen over regeldruk en ambtelijke verkenning	7
2.3 Besluit bewindslieden	7
2.4 Opdracht werkgroep	8
2.5 Aanpak en onderzoeksvragen	8
3. Rapporteren makkelijker maken	10
3.1 Overlap met verwante EU wet- en regelgeving	10
3.2 Oplossingsrichtingen om het rapporteren makkelijker te maken	11
3.3 Inhoudelijke verschillen	12
3.4 Procedurele verschillen	15
3.5 Opties om het rapporteren makkelijker te maken	17
4. Verzamelen gegevens woon-werkmobiliteit makkelijker maken	23
4.1 Te verzamelen data	23
4.2 Regeldruk gegevensverzameling woon-werkmobiliteit	23
4.3 Wijzen waarop gegevens worden verzameld	23
4.4 Opties om het verzamelen van gegevens makkelijker te maken	25
5. Andere mogelijkheden om de regeldruk te verlichten	31

Samenvatting

Inleiding

Vanaf 2025 moeten organisaties met 100 of meer werknemers elk jaar rapporteren over de zakelijke en woon-werkreizen van hun werknemers. Het rapporteren is onderdeel van een aantal maatregelen die samen moeten leiden tot 1,5 megaton minder CO₂-uitstoot door werkgebonden reizen in 2030. Dit is in 2019 afgesproken met het Klimaatakkoord.

Vooraf kleine en middelgrote ondernemingen vinden het lastig om de gegevens over woon-werk-mobiliteit te verzamelen. Grote ondernemingen hebben daar geen probleem mee, maar moeten vaak ook rapporteren voor de CSRD (duurzaamheid) en EED (energie). Die rapportages zijn verplicht op grond van Europese regels. Die overlap zorgt voor extra werk voor ondernemingen.

Onderzoek werkgroep

Dit rapport is gemaakt door een werkgroep die heeft onderzocht hoe het rapporteren over werkgebonden reizen eenvoudiger kan. Dit is gedaan in het kader van het regeldrukreductieprogramma dat onderdeel is van het Actieprogramma Minder Druk Met Regels.

De werkgroep heeft onderzocht:

- hoe er meer samenhang kan worden gebracht in de verschillende rapportages waar grote ondernemingen mee te maken hebben;
- hoe het makkelijker kan worden gemaakt om gegevens over woon-werkmobiliteit te verzamelen; en
- of er andere opties zijn om het rapporteren eenvoudiger te maken.

Opties voor verbetering

Voor deze drie onderwerpen stelt de werkgroep een aantal opties voor om de regeldruk voor ondernemingen te verlichten. Daarbij verdient een stap-voor-stap-aanpak de voorkeur:

- eerst op *korte termijn* praktische verbeteringen;
- dan op de *middellange termijn* (na 2026) de regels aanpassen; en
- op de *lange termijn* (na 2028) één simpel systeem maken.

Zo wordt het makkelijker voor ondernemingen en blijft het doel, minder CO₂-uitstoot door werkgebonden reizen, haalbaar.

Rapporteren makkelijker maken

Op *korte termijn* kan de handreiking voor gegevensverzameling worden aangepast. Die handreiking heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gemaakt om organisaties te helpen met het verzamelen van de benodigde gegevens. In de handreiking kan het duidelijk worden gemaakt dat naast de beschreven methodes voor het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit, ook andere methodes kunnen worden gebruikt. De verzamelde gegevens kunnen ondernemingen dan ook gebruiken voor de CSRD- en EED-rapportage.

Op *middellange termijn* (na 2026) zijn verschillende aanpassingen mogelijk:

- ondernemingen krijgen na het indienen van hun rapportage de gegevens over de berekende CO₂-uitstoot die ze kunnen gebruiken voor de CSRD-rapportage;
- ondernemingen rapporteren dezelfde gegevens als voor de CSRD en EED;
- het wordt mogelijk om voor het hele concern te rapporteren;
- het toezicht op de rapportage eisen wordt afgestemd.

Voor de *lange termijn* (2028/29) zou het ideaal zijn als ondernemingen maar één rapport hoeven in te dienen bij één loket, bijvoorbeeld bij de Kamer van Koophandel (KvK). Door één keer de gegevens in te dienen, voldoet een onderneming dan aan alle rapportageverplichtingen. Deze optie is een mooie en logische stip op de horizon, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het wel veel aanpassingen vergt in zowel systemen als regelgeving.

Verzamelen gegevens woon-werkmobiliteit makkelijker maken

Voor de *korte termijn* ziet de werkgroep de volgende opties:

- tools of hulpmiddelen beschikbaar stellen voor het uitzetten van enquêtes en het verwerken van de enquêteresultaten; vooral het midden- en kleinbedrijf (mkb) zal daarmee zijn geholpen;
- ervoor zorgen dat reisapps aantrekkelijker worden en de voor de rapportage benodigde gegevens leveren;
- de handreiking voor gegevensverzameling uitbreiden met de optie om voor de berekening van het aantal gereisde kilometers per vervoermiddel voor woon-werk uit te gaan van vervoermiddelen die werknemers als voorkeursoptie hebben aangegeven;
- de handreiking vereenvoudigen en verbeteren zodat ze in de praktijk nog beter is toe te passen.

Voor de *middellange termijn* zijn er de volgende opties:

- de rapportage over woon-werkmobiliteit beperken tot reizen met voertuigen uit het eigen wagenpark en zakelijke lease; de gevolgen van deze optie kunnen groot zijn en er kleven dus wel de nodige nadelen aan;
- een uitzondering maken voor werknemers die dicht bij het werk wonen;
- benutten van de mogelijkheden die kunstmatige intelligentie biedt; vooral de chatbot (WPM assistent) en het voorspellend model lijken interessante opties te zijn maar er moet wel rekening worden gehouden met de randvoorwaarden (onder ander privacy werknemers) bij de ontwikkeling van deze modellen.

Andere mogelijkheden om de regeldruk te verlichten

Voor de *middellange termijn* komt de werkgroep met de volgende opties:

- voor sectoren waarvoor het lastig is om gegevens te verzamelen, specifieke oplossingen of uitzonderingen maken; nadeel is dat het er met allerlei uitzonderingen niet overzichtelijker op wordt;
- de frequentie van het rapporteren verlagen van eens per jaar naar eens per twee of vier jaar;
- het aantal voertuigcategorieën en de typen brandstof waarover moet worden gerapporteerd, verminderen; dit lijkt weinig gevolgen te hebben voor de nauwkeurigheid van de berekende CO₂-uitstoot, maar dat moet wel nog nader worden onderzocht.

1. Inleiding

1.1 Actieprogramma Minder Druk Met Regels

Het demissionaire kabinet wil onnodige regeldruk in nieuwe regelgeving voorkomen en onnodige regeldruk in bestaande regelgeving aanpakken. In het Actieprogramma Minder Druk Met Regels heeft het toenmalige kabinet zijn plannen hiervoor gepresenteerd. Om bestaande onnodige regeldruk voor ondernemers te verminderen, is in januari 2025, als onderdeel van het Actieprogramma, het regeldruk-reductieprogramma gestart. In dit programma wordt op concrete dossiers die zijn geselecteerd door de Ministeriële Stuurgroep Ondernemingsklimaat, Regeldruk en Uitvoerbaarheid, gewerkt aan het aanpakken van regeldrukkosten en het vergroten van de werkbaarheid voor ondernemers. Twee keer per jaar start er een tranche met concrete dossiers. In de eerste tranche zijn vier complexe sector-overstijgende dossiers aangepakt, waaronder de rapportageverplichting van het Besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit (rapportage WPM).

1.2 Technische werkgroep en ministeriële stuurgroep

Bij de aanpak van de dossiers in het regeldrukreductieprogramma wordt, waar dat opportuun en zinvol wordt geacht, gebruik gemaakt van technische werkgroepen. Op basis van een gezamenlijke opdracht van de verantwoordelijke bewindspersoon en de Minister van EZ, werken deze technische werkgroepen aan concrete beleidsopties om een of meer knelpunten binnen het dossier aan te pakken. Om ervoor te zorgen dat de aangedragen oplossingen daadwerkelijk leiden tot lastendrukvermindering, is de technische werkgroep samengesteld uit een of meer ondernemers met praktijkervaring op het specifieke regeldrukdossier, het departement waar de regel of het dossier beleidsinhoudelijk onder vallen, het ministerie van Economische Zaken (EZ), een uitvoerder of toezichthouder en een voorzitter die aanstuurt op concrete resultaten. Waar nodig worden ook andere experts en stakeholders betrokken. De technische werkgroep is beperkt van omvang om deze praktisch werkbaar en effectief te houden¹.

Dit rapport bevat voorstellen van de werkgroep regeldruk werkgebonden personenmobiliteit aan de Minister van EZ en de Staatssecretaris van IenW – Openbaar Vervoer en Milieu. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van een mkb-onderneming, een grote onderneming, de accountancy, VNG, RVO en de ministeries van Klimaat en Groene Groei, EZ en IenW.

De voorstellen met beleidsopties voor regeldrukvermindering worden ter besluitvorming voorgelegd aan de Ministeriële Stuurgroep. De gekozen beleidsopties worden vervolgens door het betrokken departement, de uitvoerder of toezichthouder uitgewerkt en doorgevoerd. Waar mogelijk wordt de realisatie van de beleidsopties al door de technische werkgroep in gang gezet.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de opdracht aan de werkgroep. In hoofdstuk 3 komen de opties aan de orde om het rapporteren makkelijker te maken door het vergroten van de samenhang tussen de rapportages. Hoofdstuk 4 beschrijft de mogelijkheden om het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit makkelijker te maken. In hoofdstuk 5 staat een aantal andere mogelijkheden om de regeldruk te verlichten.

¹ Zie de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 1 april 2025, Kamerstukken II 2024/25, nr. 669.

2. Opdracht aan de werkgroep

2.1 Besluit WPM

Op 1 juli 2024 is het besluit WPM in werking getreden. Met het besluit dat is afgesproken in het kader van het Klimaatakkoord in 2019, wordt beoogd om in 2030 een afname van de CO₂-uitstoot door zakelijke en woon-werkmobiliteit (werkgebonden personenmobiliteit) met 1,5 megaton te realiseren. Het besluit is alleen van toepassing op organisaties (zowel ondernemingen als overheden) met 100 of meer werknemers.

Een onderdeel van het besluit WPM is de verplichting voor organisaties (zowel ondernemingen als overheden) om jaarlijks te rapporteren over de zakelijke en woon-werkmobiliteit van de werknemers. Organisaties rapporteren het aantal gereisde kilometers, de gebruikte reismodaliteiten en het type brandstof. Een ander onderdeel dat is beschreven in de nota van toelichting bij het besluit WPM, is een gezamenlijk CO₂-emissieplafond. Op basis van de gerapporteerde gegevens monitort het ministerie van IenW of de uitstoot onder het emissieplafond blijft. Dat de emissies onder het plafond blijven is belangrijk voor het halen van het reductiedoel van het besluit (1,5 megaton CO₂ in 2030). In 2026 is er een tussentijdse evaluatie. Als dan blijkt dat de emissies niet onder het emissieplafond zijn gebleven of als er geen sprake is van een dalende lijn in de CO₂-emissie, dan kan het kabinet voor werkgevers een norm voor zakelijke mobiliteit in werking laten treden. Deze wettelijke norm, die de CO₂-uitstoot per reizigers-kilometer voor zakelijke mobiliteit vanaf 2030 maximeert voor individuele werkgevers, is al opgenomen in het besluit, maar nog niet in werking getreden. Inwerkingtreding kan relatief simpel door besluitvorming in de ministerraad en publicatie in de Staatscourant. Alleen als de hoogte van de norm moet worden gewijzigd, is aanpassing van het besluit WPM vereist. In het besluit is geen norm opgenomen over woon-werkmobiliteit. Daarvoor is een wijziging van de regelgeving nodig.

2.2 Signalen over regeldruk en ambtelijke verkenning

Vanaf de inwerkingtreding van het besluit WPM per 1 juli 2024 zijn er signalen over regeldruk door de rapportage WPM. Op verzoek van de bewindslieden van EZ en IenW hebben ambtenaren van beide ministeries van september tot november 2024 een korte verkenning uitgevoerd naar deze regeldruk. Uit de verkenning (quickscan) kwam naar voren dat vooral het mkb moeite heeft met het verzamelen van gegevens, vooral over woon-werkmobiliteit. Ook ervaart het mkb regeldruk doordat het geen nut ziet in het rapporteren. Een andere bevinding is dat grote ondernemingen over het algemeen weinig problemen ondervinden omdat zij gebruik maken van administratiesystemen die zijn aangepast voor de rapportage WPM. Die grote ondernemingen wijzen wel op de stapeling van rapportages. Over zakelijke en woon-werkmobiliteit moeten zij soms ook rapporteren op grond van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Energy Efficiency Directive (EED).

2.3 Besluit bewindslieden

Op basis van de ambtelijke verkenning hebben de toenmalige Minister van EZ en de toenmalige Staatssecretaris van IenW - Openbaar Vervoer en Milieu, besloten dat in het kader van het interdepartementale regeldrukreductieprogramma nader wordt onderzocht op welke wijze de rapportageverplichting WPM beter kan worden geïntegreerd met de rapportageverplichtingen van de CSRD en de EED. Ook is besloten om in dat programma te onderzoeken of het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit kan worden vergemakkelijkt. Op 9 december 2024 heeft de toenmalige minister van EZ dit kenbaar gemaakt in een brief aan de Tweede Kamer over het Actieprogramma Minder Druk Met Regels². Met de brief van 1 april 2025 heeft de toenmalige minister van EZ een nadere toelichting gegeven op het regeldrukreductieprogramma³.

² Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 660.

³ Kamerstukken II 2024/25, nr. 669.

2.4 Opdracht werkgroep

De werkgroep regeldruk werkgebonden personenmobiliteit heeft uitvoering gegeven aan het besluit van de bewindslieden van EZ en IenW. Conform de opdracht van de bewindslieden is onderzocht of de rapportage WPM kan worden geïntegreerd met de rapportages die op grond van de CSRD en de EED moeten worden opgesteld. Ook heeft de werkgroep onderzocht of het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit kan worden vergemakkelijkt. In dit advies is voortgebouwd op de al eerder door het ministerie van IenW getroffen maatregelen om de regeldruk door de rapportageverplichting zo laag mogelijk te houden, zoals het zo goed mogelijk aan laten sluiten van de rapportagesystematiek op de administratiesystemen van werkgevers, het inrichten van een helpdesk voor werkgevers bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het beschikbaar stellen van een handreiking voor het verzamelen van gegevens over werkgebonden personenmobiliteit (Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit).

2.5 Aanpak en onderzoeksvragen

Het onderzoek door de werkgroep is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe kan het besluit WPM beter worden aangesloten op de CSRD en EED?
 - a. Hoe kan het deponeren van de rapportage voor het besluit WPM worden geïntegreerd met het deponeren van de rapportage voor de CSRD en EED?
 - b. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de gegevens die ondernemingen hebben verzameld zowel juridisch als praktisch kunnen worden gebruikt voor het voldoen aan het besluit WPM, de CSRD en de EED?
 - c. Met welke aanpassingen kunnen de administratieve lasten voor ondernemingen zo laag mogelijk worden gehouden?
 - d. Wat betekent het 'Omnibus-vereenoudigingspakket' van de Europese Commissie voor deze oplossingsrichting?
2. Hoe kan het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit worden vergemakkelijkt?
 - a. Welke mogelijkheden zijn er om het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit door ondernemingen te vergemakkelijken?
 - b. In hoeverre wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheden? Waarom wel/niet? Wat zijn eventuele belemmeringen?
 - c. Wat kan de overheid doen om het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit te vergemakkelijken?
3. Welke andere mogelijkheden zijn er om de regeldruk voor ondernemers door het besluit WPM te verlichten en die niet in de ambtelijke verkenning naar voren zijn gekomen?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende oplossingen?
 - a. Beoordeling van de oplossingen op:
 - i) doeltreffendheid en doelmatigheid;
 - ii) uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen;
 - iii) brede maatschappelijke impact;
 - iv) vermindering van regeldrukkosten.
 - b. Wat zijn de risico's en onzekerheden ten aanzien van de oplossingen?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen zijn de volgende stappen doorlopen:

- deskresearch;
- individuele gesprekken met de leden van de werkgroep;
- interviews met Logius, de KvK, het ICT Gilde en twee ondernemingen;
- analyse resultaten enquête die RVO had uitgezet onder indieners van de WPM-rapportage over 2024 (de enquête is uitgezet onder de 666 ondernemingen die op 13 mei 2025 de rapportage al hadden ingediend, 143 ondernemingen hebben hierop gereageerd);
- analyse van het onderzoek dat Stimular in opdracht van het ministerie van EZ heeft uitgevoerd naar de integratie van het besluit WPM met de CSRD en EED;
- deelnemen aan een workshop georganiseerd door wetenschappers van de Universiteit van Utrecht (AI Lab voor de publieke diensten); en
- analyse van het onderzoek dat die wetenschappers in opdracht van het ministerie van EZ hebben uitgevoerd naar de mogelijkheden die AI-modellen kunnen bieden voor het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit.

De werkgroep is vier keer samengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten zijn concrete acties om tot oplossingen te komen besproken. De bijeenkomsten en het materiaal zijn voorbereid door de ambtelijke secretarissen van de ministeries van IenW en EZ.

3. Rapporteren makkelijker maken

3.1 Overlap met verwante EU wet- en regelgeving

De rapportage WPM overlapt met de duurzaamheidsrapportage van de CSRD en het verslag van de energie-audit op grond van de EED.

CSRD

Met de CSRD zijn beursvennootschappen en grote ondernemingen⁴ verplicht om te rapporteren over duurzaamheid op drie hoofdthema's: milieu, sociaal en bestuur. Waarover ondernemingen precies moeten rapporteren is uitgewerkt in de [European Sustainability Reporting Standards \(ESRS\)](#). Een onderneming hoeft alleen te rapporteren over thema's die relevant zijn vanwege de impact die de onderneming heeft op die thema's⁵. Als de CO₂-uitstoot door werkgebonden personenmobiliteit voor een onderneming een relevante impact heeft, moet ze daarover rapporteren op grond van de CSRD. Die onderneming moet ook over de werkgebonden personenmobiliteit rapporteren volgens het besluit WPM. Daar is dus sprake van overlap. Tijdens de gesprekken met ondernemingen is de wens naar voren gebracht om de samenhang tussen de rapportages te vergroten.

Op 26 februari 2025 heeft de Europese Commissie het 'Omnibus-veroeenvoudigingspakket' gepresenteerd om de regels over de duurzaamheidsrapportages te versoepelen⁶. De Europese Commissie stelt onder andere voor om de rapportageverplichting alleen nog te laten gelden voor ondernemingen met meer dan 1000 werknemers. Hierdoor zal ongeveer 80% van de ondernemingen niet langer onder de rapportageverplichting van de CSRD gaan vallen. Overige ondernemingen kunnen ervoor kiezen vrijwillig te rapporteren. Dit kan op basis van de vrijwillige standaard (VSME: Voluntary standard for non-listed micro-, small- and medium-sized undertakings). Verder zal de Commissie afzien van het opstellen van sectorspecifieke standaarden. Zij heeft ook toegezegd de eerste set ESRS te vereenvoudigen en te stroomlijnen om ook daar de lasten te verminderen. De Europese Commissie wil dat doen door het schrappen van minder belangrijke datapunten, kwantitatieve datapunten te prioriteren boven narratieve datapunten en meer onderscheid te maken tussen verplichte en vrijwillige gegevenspunten. De afstemming met mondiale rapportagestandaarden neemt de Commissie daarbij in acht. CO₂-uitstoot is een kwantitatief datapunt gebaseerd op erkende internationale afspraken in het GHG-protocol⁷. De verwachting is dat dit datapunt daarom niet of nauwelijks zal wijzigen⁸.

Omdat het Europees Parlement zich nog moeten uitspreken over het Omnibus-veroeenvoudigingspakket en de uitkomsten dus nog onzeker zijn, gaat dit rapport van de werkgroep uit van de huidige situatie (juni 2025). Bij de opvolging van dit rapport zal wel rekening moeten worden gehouden met de uitkomsten van de Europese besluitvorming.

EED

Sommige ondernemingen zijn verplicht om elke vier jaar een energie-audit uit te voeren en daarover te rapporteren (aan RVO). Deze verplichting geldt tot oktober 2025 alleen voor grote ondernemingen (250 werknemers of meer). Vanaf oktober 2025 geldt de verplichting voor ondernemingen die jaarlijks meer dan 10TJ energie verbruiken. De energie-audit is een onderzoek naar het energieverbruik. Dit geeft een gedetailleerd overzicht van alle energiestromen binnen de onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. Bij het energieverbruik gaat het ook om vervoer dat onderdeel is van de bedrijfsvoering.

⁴ Dat zijn ondernemingen die aan twee van de volgende criteria voldoen: 250 of meer werknemers, meer dan € 50 miljoen netto omzet en meer dan € 25 miljoen balanstotaal.

⁵ De materialiteitsanalyse is bij duurzaamheidsverslaggeving de basis voor de rapporterende organisatie om te bepalen over welke duurzaamheidsinformatie in het bestuursverslag gerapporteerd zal worden. ESRS 1 algemene vereisten (par. 3.2, lid 25) schrijft voor hoe de materialiteitsanalyse uitgevoerd dient te worden.

⁶ Europese Commissie, Proposal for a Directive amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements (COM(2025) 80 final), 26 februari 2025.

⁷ Explanatory Memorandum van het Omnibusvoorstel.

⁸ In het 'Progress Report' geeft de EFRAG over de vereenvoudiging van ESRS alleen aan dat een wijziging wordt doorgevoerd om beter aan te sluiten op het GHG-protocol.

Bij die vervoersvormen heeft de onderneming invloed op het energiegebruik. Dit geldt zowel voor het eigen wagenpark als voor leaseauto's. Woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit met eigen vervoermiddelen van de werknemers vallen niet onder de auditplicht. Het energieverbruik hiervan mag wel worden meegenomen in de audit en de rapportage.

Verschillen en overeenkomsten rapportageverplichtingen

De tabel hieronder geeft de verschillen en overeenkomsten weer van de rapportageverplichtingen van het besluit WPM, de CSRD en de EED.

	Besluit WPM	CSRD	EED
Doelgroep	Ondernemingen en rechtspersonen (inclusief overheden) met 100 werknemers of meer	Concerns (geen overheden) die aan twee van de volgende criteria voldoen: 250 werknemers of meer ⁹ , meer dan € 50 miljoen netto omzet en meer dan € 25 miljoen balanstotaal. En beursgenoteerde ondernemingen	Nu: Concerns met 250 werknemers of meer. Na okt. 2025: concerns met meer dan 10TJ energie-verbruik (geen overheden)
Onderwerp rapportage	Zakelijke en woon-werk-mobiliteit van werknemers	Duurzaamheid	Energieverbruik
Rapporteren over zakelijke en woon-werkmobiliteit verplicht?	Ja	Alleen als een onderneming klimaatverandering door werkgebonden personen-mobiliteit als relevant thema aanmerkt	Alleen zakelijke mobiliteit met leaseauto's en eigen wagenpark
Eenheid rapportage werkgebonden personen-mobiliteit	Kilometers	CO ₂ -uitstoot	Verbruikte elektriciteit, aardgas, warmte en brandstoffen
Hoe rapporteren	Rapportage indienen bij RVO (elk jaar)	Rapportage deponeren bij de KvK (elk jaar)	Verslag indienen bij RVO (elke 4 jaar)
Toezicht	Omgevingsdiensten	Accountants en AFM	RVO
Berekeningen CO ₂ -uitstoot of energieverbruik	Op basis van reizigers-kilometers	Voor eigen wagenpark en lease op basis van verbruikte brandstof en elektriciteit. Voor zakelijke reizen op basis van kilometers of CO ₂ berekeningen vervoerders. Voor woon-werkmobiliteit op basis van kilometers	Op basis van verbruikte brandstof en elektriciteit

3.2 Oplossingsrichtingen om het rapporteren makkelijker te maken

De werkgroep heeft vier oplossingsrichtingen onderzocht om het rapporteren makkelijker te maken:

1. Er hoeft nog maar één rapport/verslag te worden ingediend bij één loket waarmee wordt voldaan aan WPM, CSRD en EED (inhoudelijke en procedurele samenhang).
2. Er worden drie rapporten/verslagen ingediend bij één loket (procedurele samenhang).
3. Er wordt één rapport/verslag ingediend bij drie loketten: RVO (WPM), RVO (EED) en KvK (CSRD) (inhoudelijke samenhang-plus).
4. Er worden drie rapporten/verslagen ingediend bij drie loketten; voor rapport/verslag wordt gebruik gemaakt van dezelfde gegevens (inhoudelijke samenhang-min).

⁹ Omnibusvoorstel wijzigt dit mogelijk naar: >1000 werknemers en voldoen aan één van de volgende criteria > € 50 miljoen netto omzet of > € 25 miljoen balanstotaal.

Om deze oplossingsrichtingen te beoordelen heeft de werkgroep gekeken naar de inhoudelijke en procedurele verschillen tussen de drie rapportageverplichtingen. Deze verschillen komen hierna aan de orde. Daarna legt de werkgroep een aantal opties voor om het rapporteren makkelijker te maken. Daarbij is er voor wat betreft de CSRD van uit gegaan dat uit de materialiteitsanalyse is gebleken dat CO₂-uitstoot door werkgebonden personenmobiliteit een relevant thema is. Alleen in dat geval is er de verplichting voor de onderneming om over die uitstoot te rapporteren op grond van de CSRD.

3.3 Inhoudelijke verschillen

3.3.1 Verschillende doelgroepen

De regelingen hebben verschillende doelgroepen:

- rapportage WPM: organisaties met 100 of meer werknemers; daarbij gaat het om ondernemingen of rechtspersonen die werken onder een bepaald KvK-nummer;
- CSRD: concerns die aan twee van de volgende criteria voldoen: 250¹⁰ werknemers (fte) of meer, een netto-omzet van meer dan € 50 miljoen en een balanstotaal van meer dan € 25 miljoen en beursgenoteerde ondernemingen (ondernemingen die niet onder de CSRD vallen, kunnen er wel mee te maken krijgen als zij dataverzoeken krijgen van hun ketenpartners die wel onder de CSRD vallen¹¹);
- EED: concerns met een energieverbruik van meer dan 10 TJ.

Het is wenselijk om uit te gaan van dezelfde toepassingscriteria voor de verschillende regelingen. Nu gaat het bij de ene regeling om een ondernemingen of rechtspersoon die werkt onder een KvK nummer en bij de andere regeling om een concern.

3.3.2 Verschillende eenheden, reismodaliteiten en berekeningsmethodes

De rapportages/verslagen over werkgebonden personenmobiliteit die ondernemingen moeten indienen, hebben elk een andere inhoud:

- duurzaamheidsrapportage CSRD: CO₂-uitstoot van scope 1, 2 en 3;
- verslag EED: energieverbruik;
- rapportage WPM: zakelijke en woon-werk kilometers, vervoermiddel en type brandstof.

CSRD

Het meten en reduceren van de CO₂-uitstoot door mobiliteit is onderdeel van ESRS E1 over klimaatverandering. De ESRS E1 stelt dat de onderneming haar broeikasgasemissies dient te rapporteren volgens het GHG-Protocol.

Verschillende scopes

Het protocol gaat uit van drie scopes:

- In scope 1 valt het brandstofverbruik van de voertuigen in bezit van de onderneming. Ook het brandstofverbruik van leaseauto's valt onder scope 1 als de brandstofkosten door de onderneming worden betaald. In de praktijk wordt geen onderscheid gemaakt tussen het brandstofverbruik voor zakelijk, woon-werk of privégebruik. Door leaseauto's te faciliteren en brandstof te betalen, hebben ondernemingen invloed en verantwoordelijkheid, wat past bij de rapportage over scope 1. Ondernemingen zien deze rekenwijze als gunstig omdat het minder registratie oplevert. De CO₂-uitstoot wordt berekend op basis van de hoeveelheid getankte brandstoffen. Er zijn emissiefactoren beschikbaar om de CO₂-uitstoot uit te rekenen op basis van de hoeveelheid verbruikte brandstof.
- In scope 2 valt het elektriciteitsverbruik van elektrische voertuigen in bezit van de onderneming. Ook het elektriciteitsverbruik van leaseauto's valt onder scope 2 als het opladen van die voertuigen door de onderneming wordt betaald. In de praktijk wordt geen onderscheid gemaakt tussen het elektriciteitsverbruik voor zakelijk, woon-werk of privégebruik. Door leaseauto's te faciliteren en oplaadkosten te betalen, hebben werkgevers invloed en verantwoordelijkheid, wat past bij de rapportage over scope

¹⁰ Als de voorstellen van de EC worden aangenomen gaat die grens naar 1.000 werknemers.

¹¹ [Duurzaamheidsinformatie: de effecten van de CSRD op het mkb | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

2. Ondernemingen zien deze rekenwijze als gunstig omdat het minder registratie oplevert. Bij scope 2 gaat het om elektriciteitsverbruik in kilowatturen. Dit kan vervolgens worden omgerekend naar CO₂-uitstoot. Dit kan op basis van de marktgebaseerde methode (energiecontract met de energieleverancier) of de locatiegebaseerde methode (gemiddelde emissiefactoren van elektriciteitsopwekking in een land of regio).
- In scope 3 vallen 'zakelijke reizen' (categorie 6) en 'woon-werk reizen' (categorie 7) met privévoertuigen en OV. In de praktijk worden voor de zakelijke reizen vaak de kilometers van privévoertuigen, huur- en deelauto's en openbaar vervoer (OV) verzameld via de declaraties van reiskosten of overzichten van mobiliteitsdiensten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in het brandstoftype van de voertuigen. Organisaties verzamelen gegevens over woon-werkmobiliteit via enquêtes met vragen over een representatieve werkweek of schattingen op basis van de reisafstand, het aantal werk- en thuiswerkdagen en de reismodaliteiten (auto, motorfiets, OV, fiets of lopen).

Berekenen van de CO₂-uitstoot

Volgens het GHG-protocol moet de onderneming de CO₂-uitstoot in scope 1 en 2 zo precies mogelijk berekenen en rapporteren. Voor het wagenpark is de meest nauwkeurige berekeningswijze het vermenigvuldigen van de hoeveelheden verbruikte brandstoffen en kWh met de bijbehorende CO₂-emissiefactoren per eenheid brandstof of kWh. Scope 3 emissies kunnen in veel gevallen minder nauwkeurig berekend worden omdat de beschikbare gegevens minder betrouwbare berekeningen opleveren. Omdat voor scope 3 de invloed van de organisatie beperkter is, wordt geaccepteerd dat de datakwaliteit lager ligt.

Voor het berekenen van de scope 3 emissies volstaat het vermenigvuldigen van het aantal ingeschatte gereden kilometers per vervoersmiddel met de bijbehorende CO₂-emissiefactoren per kilometer en vervoersmiddel. Voor de zakelijke reizen geeft het GHG-protocol aan dat ondernemingen, indien mogelijk, ook data dienen te verzamelen over de specifieke soorten voertuigen die worden gebruikt voor reizen met vervoerders (aangezien emissiefactoren per voertuigtype variëren) en het specifieke type personen-voertuig en de bijbehorende emissiefactor.

Het GHG-protocol bevat geen CO₂-emissiefactoren. De onderneming moet zelf bepalen welke emissiefactoren ze gebruikt voor het berekenen van de CO₂-uitstoot. Daarbij kan ze kiezen voor Tank-To-Wheel (TTW) of Well-To-Wheel (WTW) emissiefactoren. TTW betreft alleen de uitstoot door het verbranden van brandstof in de motor. Rapporteren volgens deze benadering negeert de uitstoot die in de voorketen van de productie van de brandstof zit. Bij rapporteren volgens WTW wordt ook de uitstoot meegenomen die in de voorketen zit. Volgens het GHG-protocol kunnen organisaties ervoor kiezen om voor hun scope 1 en 2 emissies de WTW emissiefactoren te gebruiken. Maar ondernemingen kunnen zich voor die scopes ook beperken tot de TTW emissies en de emissies in de voorketen apart te rapporteren onder scope 3-categorie 3 (brandstof- en energierelateerde activiteiten).

ISO 14064-1

Een onderneming mag ook werken volgens de ISO 14064-1. De onderneming past dan die norm toe in plaats van het GHG-protocol. De norm heeft een vergelijkbare opbouw als het GHG-protocol, maar de benamingen en indeling zijn anders.

VSME

Voor ondernemingen die onder de grens van de CSRD vallen, wordt de VSME standaard¹² ontwikkeld. Dit is een vrijwillige standaard die micro-, kleine en middelgrote ondernemingen helpt om te voorzien in de databehoeftes van grote ondernemingen die om informatie verzoeken over verduurzaming van hun leveranciers. Op grond van de CSRD geldt dat de datapunten van de VSME het maximale bevatten dat de CSRD ondernemingen mogen vragen aan hun ketenpartners. De VSME gaat ook uit van het GHG-Protocol. Indien het GHG-Protocol niet goed werkbaar is voor ondernemingen, mogen ze als alternatief ISO 14064-1 gebruiken voor de berekening van CO₂-emissies.

¹² EFRAG Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs, december 2024.

Voor de ondernemingen die niet onder de CSRD vallen maar wel onder het besluit WPM of de EED zou het handig zijn als ze met de gegevens die ze hebben verzameld voor de WPM rapportage of het EED verslag kunnen voorzien in de databehoeftes van hun ketenpartners die wel onder de CSRD vallen. Voor de ondernemingen die onder de EED vallen zal dat vooral gaan gelden voor branches met relatief weinig werknemers maar met een hoog energieverbruik, zoals de glastuinbouw, datacenters en transportondernemingen.

EED

Onder de EED moet worden gerapporteerd over brandstofverbruik van leaseauto's en het eigen wagenpark (tankpassen, laadpassen en brandstofbonnen). De gegevens over dat verbruik zijn uit de eigen administratie te halen of via de leasemaatschappij te verkrijgen. Bij zakelijke reizen via mobiliteitsdiensten of met privé vervoermiddelen (middels declaraties) en bij woon-werkmobiliteit is dit niet mogelijk. Het brandstofverbruik van die reizen valt buiten de EED.

WPM

In de rapportage WPM worden de gereisde kilometers opgenomen. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen zakelijke mobiliteit en woon-werkmobiliteit. Ook dient onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende vervoermiddelen die zijn gebruikt en het brandstoftype. Voor de verschillende combinaties van vervoermiddel en brandstoftype zijn emissiefactoren vastgesteld voor het berekenen van de CO₂-uitstoot. Een aandachtspunt is dat die berekening geen rekening houdt met de verschillen in CO₂-uitstoot van auto's die rijden op dezelfde brandstof. Voor alle benzineauto's (groot en klein) wordt gerekend met dezelfde emissiefactor. Hetzelfde geldt voor alle dieselauto's en alle auto's die rijden op LPG, LNG, (bio) CNG, E85, HVO_{20/30} en HVO₁₀₀. Dit is gedaan om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden maar per werkgever levert dat geen goed beeld op van de CO₂-uitstoot. Een ander nadeel is dat het vernieuwen van het wagenpark of de leasevloot door zuiniger auto's geen CO₂-voordeel oplevert in het kader van het besluit WPM.

De emissiefactoren zijn op TTW basis. Dit is gedaan omdat het Klimaatakkoord uitgaat van TTW. In het geval van biodiesel (alleen HVO 100) en elektrisch rijden levert de TTW-rapportage een uitstoot van nul op, ongeacht de hoeveelheden die worden gebruikt.

Bepaalde reismodaliteiten waarvan het brandstofverbruik wel relevant is voor de CSRD en de EED, kunnen niet worden meegenomen in de rapportage WPM. Denk aan auto's met grijze kentekens, goederenvervoer, vlieg- en vaarverkeer, werktuigen, voertuigen van brandweer, politie, hulpdiensten en defensie.

Soms verlangt de rapportage WPM meer gegevens dan de CSRD of de EED, zoals:

- gegevens over zakelijke reizen met eigen vervoermiddelen van werknemers (op basis van declaraties), mobiliteitsdiensten en leaseauto's en woon-werk reizen (wel in WPM en CSRD, niet in EED); en
- gegevens over reizen met OV en fiets of te voet.

In theorie kunnen de verzamelde gegevens voor de CSRD en de EED over het brandstofverbruik van het eigen wagenpark en leaseauto's wel worden gebruikt voor de rapportage WPM. De liters brandstof die zijn verbruikt door het eigen wagenpark kunnen namelijk worden omgerekend naar gereden kilometers voor de rapportage WPM. In de '[Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit](#)' staat een omzettingstabel die hiervoor kan worden gebruikt (bijlage 3, pagina 44).

3.4 Procedurele verschillen

3.4.1 Verschillende platforms

Voor het verstrekken/deponeren van rapporten/verslagen zijn er verschillende platforms:

- voor de WPM rapportage moet gebruik worden gemaakt van een elektronisch formulier dat is te vinden op de website van RVO;
- de duurzaamheidsrapportage CSRD is onderdeel van het jaarverslag dat ondernemingen jaarlijks deponeren bij de KvK; daarbij zal gebruik worden gemaakt van het inline XBRL formaat;
- het rapport van de energieaudit EED wordt ingediend bij RVO; daarvoor zijn sjablonen beschikbaar; de platforms bij RVO voor de WPM rapportage en het EED verslag communiceren niet met elkaar, er is geen koppeling tussen de systemen; concerns met een energiebeheerssysteem of keurmerk hoeven geen verslagen in te dienen; verder is er op dit moment bij RVO ook nog een platform voor de informatieplicht energiebesparing en een platform voor de onderzoeksplicht energiebesparing.

Eén loket

Idealiter rapporteren ondernemingen één keer de gegevens bij één loket. Achter het loket worden de gegevens dan doorgesluisd naar of beschikbaar gemaakt voor de verschillende toezichthouders. Deze vergaande manier om de samenhang te vergroten, kan door het standaardiseren van de data, bijvoorbeeld op basis van de CSRD taxonomie. De data-elementen van de rapportages worden dan gelijk getrokken. Als de data voor de verschillende rapportages met een standaard op een bepaalde manier kunnen worden gecodeerd, kunnen ze voor meerdere doeleinden worden gebruikt. In theorie is het mogelijk om de data bij één loket in te dienen, bijvoorbeeld bij de KvK. Deponering bij KvK is gebaseerd op een XBRL standaard die al zo jaar wordt gebruikt. In de XBRL standaard is het mogelijk om de gegevensspecificatie vast te leggen. In het Burgerlijk Wetboek staat wat een onderneming moet deponeren. Dat is aangevuld met richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

IXBRL standaard

Voor de CSRD rapportage gaat gebruik worden gemaakt van de iXBRL standaard (Inline eXtensible Business Reporting Language), dat is een bepaald soort XBRL standaard. XBRL en iXBRL zijn verschillende rapportageformaten. XBRL is een op XML gebaseerd formaat en is niet leesbaar voor mensen. iXBRL is een op XHTML gebaseerd formaat en is leesbaar voor zowel mensen als machines. De meeste ondernemingen gebruiken XBRL, dat is eenvoudiger in gebruik. iXBRL wordt vooral gebruikt door grote ondernemingen die hun jaarverslag ook mooi willen vormgeven. Het is een technische standaard waarmee onderdelen van het jaarverslag worden voorzien van een beschrijvende code. Die code wordt een 'tag' (label) genoemd. Taggen (labelen) is het toekennen van tags aan specifieke datapunten in een duurzaamheidsrapportage. Deze tags verwijzen naar definities binnen een gestandaardiseerde taxonomie, zoals de CSRD-taxonomie. Gegevens worden daarmee eenduidig interpreteerbaar. Rapporten die met die gegevens worden samengesteld, worden daarmee onderling vergelijkbaar. Door informatie te taggen, wordt het automatisch uitleesbaar door software. Dit stelt o.a. overheden in staat om snel en efficiënt duurzaamheidsprestaties van organisaties te analyseren, te vergelijken en beslissingen te nemen op basis van deze gegevens.

Er is software beschikbaar waarin een volledige lijst beschikbaar is met alle tags die nodig is voor de duurzaamheidsrapportage. Aan de onderdelen van de rapportage kunnen in de software de juiste tags uit de bibliotheek worden toegekend. Vervolgens kan er op basis van de getagde gegevens een rapportage worden gegenereerd. De getagde gegevens kunnen ook worden gebruikt voor de deponering bij de KvK. Voor de financiële verslaglegging wordt dat nu al gedaan en voor de duurzaamheidsrapportage op grond van de CSRD zal dat straks ook zo gaan. Momenteel worden jaarrekeningen die bij de KvK worden gedeponeerd, samengesteld met rapportage software. Uitbreiding van die software met een specifieke WPM functionaliteit betekent een investering voor de software leveranciers. Meestal is er een vraag van hun gebruikers noodzakelijk om een investering te rechtvaardigen.

Op dit moment is de XBRL taxonomie voor de CSRD nog in ontwikkeling en dus nog niet vastgesteld door de Europese Commissie. Maar na vaststelling zullen alle relevante datapunten uit de ESRS moeten worden getagd. Welke datapunten "relevant" zijn, verschilt per organisatie (zie paragraaf 3.1).

3.4.2 Verschillende toezichthouders

Elke regeling heeft een andere toezichthouder die toeziet op de naleving.

- Voor de WPM rapportage zijn dat de omgevingsdiensten. De rapportages komen binnen bij RVO, die ze vervolgens doorstuurt naar de omgevingsdiensten. In Nederland zijn er 28 omgevingsdiensten die de toezichts- en handhavingstaken uitvoeren voor de gemeenten. De omgevingsdiensten controleren of de rapportages tijdig zijn ingediend. Ook controleren ze of de gegevens in de rapportages plausibel zijn. Als de regels niet zijn nageleefd, kan de omgevingsdienst (met een mandaat van de gemeente) een bestuurlijke sanctie opleggen.
- Onder de CSRD dient de accountant de duurzaamheidsrapportage te controleren en een verklaring van een beperkte mate van zekerheid af te geven. Deze controle is vergelijkbaar met de controle van financiële jaarrekeningen, maar dan in lichtere vorm. De accountant moet de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de rapportage bevestigen. Bij een geconstateerde onregelmatigheid zal de accountant de rapportage niet goedkeuren. De accountant is niet bevoegd om de onderneming een sanctie op te leggen. De aard van het toezicht verschilt dus van het toezicht door omgevingsdiensten die wel kunnen sanctioneren. De AFM houdt toezicht op de accountants en controleert daarbij of de accountants voldoen aan de wettelijke eisen. Daarbij kan de AFM bij geconstateerde onregelmatigheden sancties opleggen aan de accountants. Ook houdt de AFM toezicht op de duurzaamheidsverslagen van beursgenoteerde ondernemingen, dit is op civielrechtelijke basis. De AFM kan de beursgenoteerde ondernemingen vragen om toelichting, maar geen sancties opleggen.
- Voor de EED controleert RVO de verslagen. RVO controleert of de rapportages tijdig zijn ingediend. Ook controleert RVO of de gegevens in de rapportages plausibel zijn. Naast de verslagleggingsplicht op grond van de EED zijn er de energiebesparingsplichten en de informatie- en onderzoeksplicht energiebesparing. De omgevingsdiensten houden toezicht op die verplichtingen.

Dat er verschillende toezichthouders zijn, hoeft geen belemmering te zijn voor procedurele samenhang. Hierbij past wel de kanttekening dat ondernemingen het lastig vinden als er voor dezelfde onderwerpen verschillende toezichthouders zijn die ook verschillende oordelen kunnen vellen over de gerapporteerde gegevens.

3.4.3 Verschillende tijdsperiodes

Elke regeling heeft een andere tijdsperiode waarover gerapporteerd moet worden:

- de WPM rapportage moet elk jaar worden ingediend;
- de duurzaamheidsrapportage CSRD ook elk jaar;
- het verslag van de energieaudit moet op grond van de EED elke vier jaar worden ingediend; hetzelfde geldt voor de rapportages over de informatie- en onderzoeksplicht energiebesparing.

Dat er verschillende tijdsperiodes zijn voor de rapportering en verslaglegging lijkt op het eerste gezicht geen belemmering voor procedurele samenhang. Het gelijk trekken van de tijdsperiodes zou betekenen dat de gegevens voor het EED verslag elk jaar gerapporteerd worden in plaats van eens per vier jaar. Maar dat is niet aan te bevelen vanwege de verzwaring van de regeldruk.

3.5 Opties om het rapporteren makkelijker te maken

Idealiter hoeven ondernemingen maar één rapport/verslag in te dienen bij één loket waarmee wordt voldaan aan WPM, CSRD en EED (inhoudelijke en procedurele samenhang). En op zijn minst zou het wenselijk zijn dat ondernemingen bij de verschillende rapportages/verslagen gebruik kunnen maken van dezelfde gegevens (inhoudelijke samenhang-min). In deze paragraaf zijn opties beschreven het rapporteren makkelijker te maken door het vergroten van de samenhang.

De opties leveren een verlichting op van de regeldruk voor de ondernemingen die onder ten minste twee van de drie regelingen vallen (ondernemingen met 250 of meer werknemers of een energieverbruik van meer dan 10 TJ). Sommige opties kunnen ook verlichting bieden voor een bredere groep organisaties. Als de omnibusvoorstellen van de Europese Commissie worden aangenomen geldt de verlichting van de regeldruk alleen voor ondernemingen met 1000 of meer werknemers of een energieverbruik van meer dan 10 TJ). Hierbij past de kanttekening dat aanpassingen in de te rapporteren gegevens (door de vereiste standaardisering) ook zal leiden tot verhoogde regeldruk omdat de ondernemingen hun systemen moeten aanpassen. Een nader onderzoek naar de regeldrukeffecten is vereist om dat goed in kaart te brengen.

De opties zijn ingedeeld naar de termijn waarbinnen ze kunnen worden gerealiseerd:

- korte termijn opties waaraan direct invulling kan worden gegeven;
- middellange termijn opties die wijziging van het besluit WPM vereisen en na 2026 gerealiseerd kunnen worden; en
- lange termijn opties voor de periode na 2028.

3.5.1 Korte termijn optie

Optie 1: Handreiking aanpassen zodat het ruimte biedt voor gegevensverzameling over woon-werkmobiliteit conform het GHG-protocol

Onder het GHG-Protocol en het besluit WPM wordt de CO₂-uitstoot door woon-werkmobiliteit berekend op basis van gereisde kilometers en wijze van vervoer. In het GHG-Protocol wordt niet expliciet benoemd hoe ondernemingen de benodigde gegevens over woon-werkmobiliteit moeten verzamelen. In de huidige Handreiking worden slechts twee methodes beschreven. In de Handreiking kan worden verduidelijkt dat ondernemingen ook andere methodes kunnen gebruiken voor het verzamelen van gegevens. Die verzamelde gegevens kunnen dan ook voor het GHG-Protocol worden gebruikt voor het berekenen van de CO₂-uitstoot. Daarmee zijn die gegevens ook bruikbaar voor de CSRD en EED rapportagea.

3.5.2 Middellange termijn opties

Optie 2: Ondernemingen krijgen na het indienen van hun rapportage bij RVO de gegevens over de berekende CO₂-uitstoot die ze kunnen gebruiken voor de CSRD rapportage

Bij deze optie wordt de CO₂-footprint benadering van het besluit WPM verbreed van TTW naar WTW¹³. Volgens het GHG-protocol kunnen organisaties zelf kiezen of ze voor hun scope 1 en 2 emissies meteen de WTW emissiefactoren gebruiken, of dat ze zich daar beperken tot de TTW emissies en de emissies in de voorketen (WTW) apart rapporteren onder scope 3 – categorie 3 ('brandstof- en energieregelateerde activiteiten'). In de Nederlandse Green Deal CO₂-emissiefactoren van de Rijksoverheid en organisaties die CO₂-berekeningen faciliteren, is afgesproken dat wordt gerekend met WTW emissiefactoren. Het Klimaatakkoord gaat echter uit van TTW emissiefactoren.

Op dit moment krijgen de werkgevers na het indienen van de WPM rapportage alleen de uitkomsten van de berekeningen van de CO₂-emissie volgens TTW. Dat is conform de afspraken die zijn gemaakt in het Klimaatakkoord. Dit zou kunnen worden verbreed zodat de werkgevers ook de CO₂-emissieberekening ontvangen volgens de WTW berekeningsmethode. Een aanpassing van het besluit WPM is daarvoor niet vereist. Deze optie vereist wel een aanpassing van het systeem bij RVO, vooral in de database, de koppelingen met de omgevingsdiensten en de terugkoppelrapportage voor de werkgever. Dat kan niet eerder dan in 2026 worden gerealiseerd en brengt bovendien kosten met zich mee.

¹³ Zie paragraaf 3.3.2 voor een uitleg van TTW en WTW.

Voordeel van het opnemen van de volgens WTW berekende CO₂-uitstoot in de terugkoppelrapportage is dat het een completer beeld geeft van de CO₂-uitstoot. In het geval van biodiesel (alleen HVO 100) en elektrisch rijden kan de TTW-berekening een uitstoot van nul opleveren, ongeacht de hoeveelheid elektriciteit en brandstof die wordt gebruikt. Bij het berekenen volgens WTW wordt ook de uitstoot meegenomen die in de voorketen wordt veroorzaakt om bijvoorbeeld elektriciteit op te wekken en brandstof te produceren en te transporteren.

Nadeel van deze maatregel is dat er verwarring kan ontstaan bij de ondernemingen over hun CO₂-uitstoot. Als ze de cijfers niet goed interpreteren, kan er bovendien een ontmoedigend effect van uit gaan als ze zien dat hun uitstoot niet of nauwelijks omlaag is gegaan of zelfs is gestegen, ondanks de getroffen maatregelen ter verduurzaming. Ook valt te betwijfelen of de ondernemingen er wijzer van worden en of het bijdraagt aan duurzamere keuzes. Een groot deel van de veroorzaakte uitstoot valt namelijk buiten de handelingsruimte van werkgevers. Werkgevers hebben geen directe invloed op de CO₂-uitstoot in de voorketen. Wel kunnen ze direct hun eigen uitstoot beïnvloeden door het vervangen van de fossiele voertuigen in het wagenpark door emissieloze voertuigen.

Optie 3: Ondernemingen gaan dezelfde gegevens rapporteren als voor de CSRD en EED

Het GHG-protocol is een internationaal erkende berekeningsmethode die over de hele wereld wordt gebruikt. Het GHG-protocol vormt de basis voor de CSRD en EED rapportages. Het GHG-protocol is ook al jarenlang de leidraad voor meer dan 1500 ondernemingen en overheden die vrijwillig hun CO₂-uitstoot rapporteren op basis van de CO₂-Prestatieladder. Dit certificaat is recent vernieuwd en daarbij is veel aandacht gegaan naar afstemming met de CSRD, EED en ISO 14064-1.

Door de WPM rapportage te laten aansluiten op het GHG-protocol wordt gebruik gemaakt van de gegevens die ook worden gebruikt voor de CSRD en EED rapportage. Om dit te realiseren is aanpassing van het besluit WPM nodig en moet het elektronisch formulier en mogelijk ook het systeem bij RVO worden aangepast. Alle vereiste aanpassingen moeten nog worden geïnventariseerd. De daadwerkelijke aanpassingen, inclusief testen, kunnen volgens RVO pas in 2026 worden gerealiseerd. Deze aanpassingen brengen kosten met zich mee. Het wijzigen van het besluit WPM vergt ook aanzienlijke ambtelijke inzet.

Hieronder is nader uitgewerkt hoe de WPM rapportage beter kan aansluiten op het GHG-protocol.

A. CO₂-berekeningsmethodes van het GHG-protocol gebruiken

Volgens het GHG-protocol worden de CO₂-emissies door werkgebonden personenmobiliteit berekend op basis van:

- brandstofverbruik van gemotoriseerde voertuigen uit het eigen wagenpark en beschikbaar gestelde leasevoertuigen, gebruikt voor woon-werk, zakelijk en privé, waarbij de brandstof wordt betaald door de werkgever (scope 1);
- elektriciteitsverbruik van elektrische voertuigen uit het eigen wagenpark en beschikbaar gestelde leasevoertuigen gebruikt voor woon-werk, zakelijk en privé, waarbij de stroom wordt betaald door de werkgever (scope 2);
- gereisde kilometers voor woon-werk en de gereisde kilometers of de door vervoerders berekende CO₂-emissie voor reizen met OV (scope 3).

In het kader van het besluit WPM worden de CO₂-emissies op dit moment berekend op basis van het aantal gereisde kilometers. Voor de reizen met voertuigen uit het eigen wagenpark en beschikbaar gestelde leasevoertuigen is dat een andere grondslag dan voorgeschreven volgens het GHG-protocol dat uitgaat van de verbruikte brandstof en elektriciteitsverbruik. Over het algemeen levert een CO₂-berekening op basis van de hoeveelheid verbruikte brandstof een nauwkeuriger uitkomst op dan een berekening op basis van het aantal gereisde kilometers.

B. Rapportage over CO₂-uitstoot

Op dit moment dienen werkgevers bij RVO te rapporteren over het aantal gereisde kilometers, en niet over de CO₂-uitstoot. Het systeem van RVO rekent de CO₂-uitstoot uit. In het GHG-protocol en de CSRD wordt gerapporteerd over CO₂-uitstoot, en niet over kilometers of brandstof. Om de rapportage daarmee in lijn te brengen, zouden werkgevers onder het besluit WPM ook kunnen rapporteren over CO₂-uitstoot. Dat geeft ondernemingen vrijheid op welke manier zij de CO₂-uitstoot willen berekenen. Nadeel van deze optie is dat de uitkomsten van de CO₂-berekeningen dan kunnen verschillen en minder goed vergelijkbaar zijn. Een ander nadeel is dat het kan leiden tot extra administratieve lasten. Wel zijn er veel (gratis) tools beschikbaar om CO₂-uitstoot te berekenen, zoals [CO₂-voetafdruk calculator - Klimaatplein](#). Een optie kan ook zijn om beide mogelijk te maken.

C. Scope indeling GHG-Protocol gebruiken voor WPM rapportage

Om beter aan te sluiten bij het GHG-protocol kan de indeling van dat protocol worden gebruikt. De categorieën zouden er dan als volgt uit kunnen zien:

- Gemotoriseerde voertuigen uit het eigen wagenpark en lease (scope 1), waarbij organisaties rapporteren over:
 - CO₂-uitstoot op basis van verbruikte brandstof (voorkeursoptie);
 - CO₂-uitstoot op basis van gereisde kilometers en voertuigtype.
- Elektrische voertuigen uit het eigen wagenpark en lease (scope 2), waarbij ondernemingen rapporteren over:
 - CO₂-uitstoot op basis van verbruikte elektriciteit (voorkeursoptie);
 - CO₂-uitstoot op basis van gereisde kilometers en voertuigtype.
- Zakelijke mobiliteit met het OV en eigen voertuigen werknemers (scope 3), waarbij organisaties rapporteren over:
 - CO₂-uitstoot op basis van gereisde kilometers en type voertuig (als dat mogelijk is) en anders wijze van vervoer (trein, bus, auto, etc.) of de door vervoerders berekende CO₂-emissie voor reizen met OV.
- Woon-werkmobiliteit met het OV en eigen voertuigen werknemers (scope 3), waarbij organisaties rapporteren over:
 - CO₂-uitstoot op basis van gereisde kilometers en wijze van vervoer (trein, bus, auto, etc.) of de door vervoerders berekende CO₂-emissie voor reizen met OV (scope 3).

Alternatief is om de huidige categorieën in het besluit WPM te behouden voor de organisaties die daarvan gebruik willen blijven maken. Voor die organisaties blijft het dan mogelijk om kilometers te rapporteren. Voordeel daarvan is dat organisaties die gewend zijn aan de WPM rapportage en die hebben geïntegreerd in hun processen minder aanpassingen hoeven te doen. Nadeel is dat dit minder goed aansluit op het GHG-protocol.

Voor organisaties die ook onder de CSRD en/of de EED vallen en/of werken onder de CO₂-Prestatieladder, wordt het mogelijk om brandstofverbruik in plaats van kilometers te rapporteren. Voor die organisaties wordt de regeldruk daarmee verlicht.

D. Aanpassingen Handreiking gegevensverzameling WPM om aan te sluiten op GHG-Protocol

Als het de voorkeur heeft om de huidige categorieën in het besluit WPM te behouden, maar daarbij beter aan te sluiten op het GHG-Protocol, zijn de volgende aanpassingen vereist in de handreiking:

- Zakelijke mobiliteit met voertuigen eigen wagenpark en leasevoertuigen (hoofdstuk 3):
 - toestaan dat gereisde kilometers voor woon-werk en privé niet afgesplitst hoeven te worden;
 - toestaan dat het een optie is om de hoeveelheden verbruikte brandstof te rapporteren.
- Zakelijke mobiliteit met mobiliteitsdiensten (hoofdstuk 4):
 - toestaan dat de gereisde kilometers met mobiliteitsdiensten niet worden uitgesplitst naar brandstoftype;
 - toestaan dat gereisde kilometers voor woon-werk en privé niet afgesplitst hoeven te worden als de mobiliteitsdienstverlener dit niet faciliteert;
 - toestaan dat het een optie is om de door vervoerders berekende CO₂-emissie voor reizen met OV te rapporteren.

- Zakelijke mobiliteit op basis van declaraties (hoofdstuk 5):
 - toestaan dat de kilometers van privévoertuigen niet worden uitgesplitst naar brandstoftype.
- Woon-werkmobiliteit (hoofdstuk 6):
 - toestaan dat de kilometers van privévoertuigen niet worden uitgesplitst naar brandstoftype.

E. Alleen rapporteren over reismodaliteiten die CO₂ uitstoten

Onder het besluit WPM wordt gevraagd om de gereisde kilometers, gesplitst per type voertuig, en gesplitst naar woon-werk en zakelijk te rapporteren. Ook lopen of fietsen wordt hierin meegenomen. Onder het GHG-protocol dient alleen te worden gerapporteerd over werkgebonden personenmobiliteit die CO₂-emissies veroorzaakt. Ditzelfde uitgangspunt zou kunnen worden gehanteerd onder het besluit WPM. Dit zou betekenen dat ondernemingen niet verplicht zijn te rapporteren over gereisde kilometers te voet of met de fiets¹⁴. Hiervan hebben ook werkgevers die niet onder de CSRD en EED vallen profijt. Aandachtspunt is dan wel dat de norm die is uitgedrukt in CO₂-uitstoot per reizigerskilometer dan niet bruikbaar is. Vergroening van het reisgedrag doordat werknemers meer gaan fietsen naar hun werk, levert dan namelijk geen verlaging op van de uitstoot per reizigerskilometer. Er zal eerder sprake zijn van een verhoging van de uitstoot als gebruik wordt gemaakt van voertuigen op fossiele brandstoffen.

Optie 4: Doelgroepen gelijk trekken

Op grond van het besluit WPM moeten ondernemingen en rechtspersonen die werken onder een KvK nummer rapporteren. Op grond van de CSRD en EED zijn het concerns die verplicht zijn om te rapporteren. Het is een optie om voor de drie rapportages uit te gaan van dezelfde toepassingscriteria. Logischerwijs zou het voor de rapportage WPM dan moeten gaan om een concern in plaats van een onderneming of rechtspersoon.

Om dit te realiseren is aanpassing van het besluit WPM nodig. Ook vereist het diverse aanpassingen van het systeem bij RVO. Dat brengt kosten met zich mee. Het wijzigen van het besluit WPM vergt een behoorlijke ambtelijke inzet.

Optie 5: Toezicht afstemmen

Het toezicht op de verschillende rapportages/verslagen is op dit moment bij verschillende organisaties belegd. Er zijn verschillende mogelijkheden om de soorten toezicht beter op elkaar af te stemmen.

- Toezicht op overlappende onderwerpen bij één organisatie beleggen. Hiervoor is wijziging van de regelgeving vereist.
- Toezicht van de verschillende organisaties op elkaar afstemmen via integraal toezicht of samenwerkingsprotocollen. Toezichthouders zouden bijvoorbeeld rekening kunnen houden met de oordelen van andere toezichthouders. Dat zou kunnen in de vorm van integraal toezicht door een toezichthouder die tijdens een controle ook onderwerpen meeneemt waar hij niet primair over gaat. De bevindingen worden dan gemeld aan de bevoegde organisatie. Toezichthouders kunnen ook afspraken met elkaar maken over hoe ze informatie delen via samenwerkingsprotocollen.
- Beleidsregels van publieke toezichthouders die beschrijven hoe ze omgaan met accountantsverklaringen verleend voor de CSRD en certificaten verleend door auditors. Onder de CSRD geeft een accountant een verklaring over duurzaamheidsinformatie. In milieuregelgeving wordt vaak gewerkt met certificaten, dit lijkt op het werk dat accountants doen. Als toezichthouder zou je erop moeten kunnen vertrouwen dat een certificaat of accountantsverklaring goed wordt verleend, en dit niet snel in twijfel trekken.

De mogelijkheden zouden nader kunnen worden onderzocht.

¹⁴ Als uit wordt gegaan van TTW emissiefactoren voor de berekening van de CO₂-uitstoot, dan wordt ook niet gerapporteerd over reizen met emissieloze voertuigen.

Tijdslijn voor de middellange termijn opties

- 2025: voorbereidende stappen (inventarisatie hoe besluit zou moeten veranderen en welke onderdelen van het systeem bij RVO moeten worden aangepast, afstemming met externe organisaties en in kaart brengen van de gevolgen);
- 2026/27: aanpassingen in RVO systeem doorvoeren en testen, tussentijdse evaluatie van het besluit WPM (is al voorzien) en keuze of/hoe besluit moet worden gewijzigd;
- 2028/29: aangepast besluit kan in werking treden.

3.5.3 Lange termijn optie

Optie 6: Rapportages deponeren bij de KvK

Idealiter rapporteren ondernemingen één keer de gegevens bij één loket. Achter het loket worden de gegevens dan doorgesluisd naar of beschikbaar gemaakt voor de verschillende toezichthouders. Dit zou bereikt kunnen worden door duurzaamheidsgegevens te deponeren bij de KvK die bruikbaar zijn voor de CSRD, EED en besluit WPM. In dat geval is het belangrijk dat de WPM rapportage aansluit op de iXBRL standaard die wordt gebruikt om te rapporteren over duurzaamheidsgegevens onder de CSRD.

Door de standaardisering is de data voor meerdere doeleinden en door verschillende stakeholders te gebruiken. Het ontwikkelen van sub-sub tags (labels) voor de verschillende vormen van mobiliteit conform de CSRD taxonomie zou kunnen helpen om de samenhang te bereiken. Je krijgt dan bijvoorbeeld de volgende tags:

- brandstofverbruik wagenpark
(GrossScope1GreenhouseGasEmission/FuelsForOwnVehicles)
- brandstofverbruik leasevloot
(GrossScope1GreenhouseGasEmission/FuelsForLeaseVehicles)
- kilometers woon-werk met eigen auto werknemers
(GrossScope3GreenhouseGasEmission/KilometersForEmployeeCommutingCarsEmployees)
- kilometers woon-werk met OV
(GrossScope3GreenhouseGasEmission/KilometersForEmployeeCommutingPublic Transport)
- kilometers woon-werk met fiets of te voet
(GrossScope3GreenhouseGasEmission/KilometersForEmployeeCommutingBicycleOrWalking)

De data die met deze tags worden gelabeld zijn dan bruikbaar voor zowel de CSRD als de WPM rapportage. En de data bij de eerste twee punten is ook bruikbaar voor de EED. De totaalstelling van alle sub(-sub) categorieën vormt samen de scope-1 emissies van de onderneming. En die wordt opgenomen in de duurzaamheidsrapportage. Het totaal van de sub(-sub) categorieën die relevant zijn voor de WPM rapportage kunnen voor die rapportage worden gebruikt en na deponering (bijvoorbeeld bij de KvK) worden 'opgehaald' door RVO en de omgevingsdiensten.

Voordeel van deponering bij de KvK is dat het via Digipoort gaat waardoor gebruik wordt gemaakt van de generieke data infrastructuur van Nederland die softwareleveranciers kennen en waar zij de juiste certificaten voor hebben. Hierdoor is het mogelijk om met één druk op de knop in de software die wordt gebruikt een rapportage te verstrekken. Het is dan niet meer nodig om aparte velden in het portaal van RVO in te vullen. Via het loket bij RVO is dat niet mogelijk omdat RVO niet is aangesloten op Digipoort. Met het inrichten van het rapportageportaal bij RVO, is een soort Digipoort nagebouwd maar dan met minder functionaliteiten. Het verstrekken van de WPM rapportage door deponering bij de KvK, heeft mogelijk niet alleen voordelen voor ondernemingen die onder de CSRD vallen, maar ook voor andere organisaties die hun jaarverslag bij de KvK moeten deponeren.

Om dit te bereiken is het nodig om een aparte XBRL taxonomie op te stellen en het besluit WPM aan te passen. Daarnaast vereist het ingrijpende aanpassingen van de verschillende systemen van RVO (WPM en EED) en de KvK (CSRD). Dat is alleen op de langere termijn te realiseren (> 3 jaar) en zal een kostbare operatie zijn. Eerste schatting is dat eenmalige kosten tussen €300k en €900k liggen. Daarna zijn er onderhoudskosten om gebruik te maken van Digipoort.

Technisch gezien is het mogelijk om een taxonomie te maken voor de rapportage WPM die aansluit op de XBRL taxonomie voor de CSRD. Een voorwaarde om dit te realiseren is, dat wordt aangesloten bij de systematiek van het GHG-protocol. Verder zal nog uitgezocht moeten worden wat de juridische consequenties zijn en op welke manier dit wettelijk geregeld kan worden. De KvK heeft in het verleden dergelijke trajecten ook al voor andere rapportageverplichtingen gedaan. Als de data bij de KvK worden gedeponeerd, zal de KvK de WPM onderdelen separaat beschikbaar moeten kunnen stellen aan RVO en de omgevingsdiensten. Dit stelt eisen aan de techniek, maar heeft wellicht ook juridische consequenties, want in feite wordt de gedeponeerde informatie 'bewerkt'. Naast de juridische kant, vergt het ook afspraken met de KvK, de ministeries van BZK, EZK en JenV, de Raad voor de Jaarverslaggeving en Logius¹⁵. Gebleken is dat de governance voor het KvK domein momenteel onderwerp van discussie is.

Tijdslijn

- 2025: inventariserende gesprekken met Logius, KvK, en RVO om de optie verder uit te werken, en een beter beeld te krijgen van de implicaties
- 2026: tussentijdse evaluatie besluit WPM (is al voorzien), keuze of/hoe besluit moet worden gewijzigd en of voor de WPM rapportage wordt aangesloten bij KvK duurzaamheidsverslag deponering
- 2027: XBRL taxonomie voor WPM opstellen
- 2028-2029: aangepast besluit kan in werking treden
- 2027-2029: afspraken maken en systemen op orde
- 2029-2030: WPM rapportage via duurzaamheidsverslag

Om dit te realiseren is aanpassing van het besluit WPM nodig. Ook vereist het diverse aanpassingen van het systeem bij RVO. Dat brengt kosten met zich mee. Het wijzigen van het besluit WPM vergt een behoorlijke ambtelijke inzet.

¹⁵ Logius zorgt voor de beschikbaarheid, juiste werking, continuïteit en beveiliging van Digipoort. Dat is de ICT-centrale waar berichtenverkeer voor de overheid wordt afgehandeld. Digipoort werkt als een elektronisch postkantoor. Het ontvangt een bericht, controleert dat op een aantal eisen en bevestigt, desgewenst namens de organisatie, de ontvangst van het bericht. Op dit moment kent Digipoort de volgende rapportage domeinen: de Belastingdienst, KvK, SBRWonen en OCW.

4. Verzamelen gegevens woon-werkmobiliteit makkelijker maken

4.1 Te verzamelen data

Werkgevers moeten onder het besluit WPM rapporteren over gereisde kilometers (jaarkilometers), gesplitst tussen zakelijke mobiliteit en woon-werkmobiliteit. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen het type vervoer. Dit is opgesplitst in verschillende voertuigtypes, brandstoftypes, elektrische voertuigen, motorfietsen, bromfietsen, OV en ook lopen of fietsen. De WPM werkt met reizigerskilometers, niet met voertuigkilometers. De CO₂-uitstoot wordt berekend per reizigerskilometer. Dat is namelijk het uitgangspunt voor een eventueel in te voeren norm voor individuele werkgevers.

4.2 Regeldruk gegevensverzameling woon-werkmobiliteit

Uit de ambtelijke verkenning in het najaar van 2024 kwam naar voren dat vooral het mkb moeite heeft met het verzamelen van gegevens, m.n. over woon-werkmobiliteit. Ook uit een enquête van RVO uit mei 2025 onder ondernemingen die hun WPM rapportage al hadden ingediend, volgt dat ondernemingen het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit meer belastend vonden dan het verzamelen van gegevens over zakelijke mobiliteit¹⁶. 49% van de ondervraagde ondernemingen schatte in er meer dan 5 dagen mee bezig te zijn geweest. Alhoewel de enquête van RVO niet representatief is voor alle ondernemingen in Nederland die moeten rapporteren onder het besluit WPM geeft het wel een redelijk beeld van de regeldruk.

4.3 Wijzen waarop gegevens worden verzameld

Voor het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit voor de rapportage WPM kunnen werkgevers gebruik maken van:

- een jaarlijks uit te zetten enquête onder werknemers; voorbeeldvragen staan in de Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit;
- een reisapp of aanbieder van mobiliteitsdiensten/-kaarten;
- de eigen administratie op basis van declaraties van woon-werkkilometers;
- andere methodes.

Deze methoden zijn inhoudelijk uitgewerkt in de Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit maar zijn niet verplicht voorgeschreven. De werkgever beslist zelf welke methode in zijn situatie het meest correcte beeld geeft (en kan dat uitleggen aan de omgevingsdienst die toezicht houdt op de naleving). Uit een enquête onder ondernemingen blijkt dat de meeste ondernemingen (76%) de gegevens over woon-werkmobiliteit verzamelen door middel van een enquête die ze zelf uitzetten. 41% van de ondervraagden gebruikt (ook) de eigen administratie op basis van declaraties van woon-werkkilometers.

Enquête

Door middel van een korte vragenlijst over het reispatroon van de werknemers in een representatieve week, kunnen organisaties alle benodigde gegevens ophalen bij de werknemers. In de Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit is een voorbeeld vragenlijst opgenomen.

De enquête als methode om gegevens te verzamelen heeft volgens de respondenten die zijn bevraagd een aantal nadelen:

- het zorgt voor regeldruk bij werknemers en dat vinden werkgevers niet prettig;
- voor met name laaggeletterden is de enquête vaak lastig; uitkomsten zijn daardoor minder betrouwbaar;

¹⁶ RVO heeft een enquête uitgezet onder de 666 ondernemingen die op 13 mei al hadden ingediend, 143 ondernemingen hebben hierop gereageerd.

- er is vaak een lage respons, werknemers moeten daardoor meerdere keren worden gevraagd om de enquête in te vullen;
- de vragen in de enquête gaan over het reisgedrag in een representatieve week; het is vaak lastig om te bepalen wat een representatieve week is, vooral als er sprake is van onregelmatige roosters en een krappe arbeidsmarkt waardoor er sprake is van veel overwerk; de uitkomsten van de enquête leveren daardoor geen nauwkeurig beeld op van woon-werkmobiliteit; ook is er twijfel bij ondernemingen of de gegevens uit de enquête wel voldoende representatief zijn en of daarmee wordt voldaan aan het besluit WPM;
- gegevens uit de enquêtes worden vaak handmatig omgezet naar gegevens voor de rapportage; dat is zeer arbeidsintensief, hulpmiddelen hiervoor zouden wenselijk zijn.

Vanwege de nadelen gaat de voorkeur uit naar automatisch gegevens ophalen uit bestaande systemen maar dat is niet voor alle organisaties haalbaar. Voor het mkb is dat bijvoorbeeld een prijzige optie.

In de markt zijn tools beschikbaar die zowel het uitzetten van de enquêtes als het verwerken van de resultaten makkelijker maken. In de praktijk worden deze tools veelal niet gebruikt vanwege de kosten of omdat die niet goed aansluiten op de bedrijfsadministratie. Ook zijn er aanvullingen op de Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit bij RVO beschikbaar die speciaal voor wisselende diensten aanvullende methoden uitwerken (voor thuiszorg en uitzendpersoneel, maar ook voor werkgevers in vergelijkbare situaties bruikbaar).

Reisapp of aanbieder van mobiliteitsdiensten/-kaarten

Veel dienstverleners bieden de mogelijkheid woon-werkmobiliteit via een app of mobiliteitskaart te registreren. De volgende situaties zijn te onderscheiden¹⁷:

- De app of kaart wordt door alle werknemers van de organisatie gebruikt. De dienstverlener kan de gegevens over woon-werkmobiliteit aanleveren (de dienstverlener berekent vaak zelf al de gevraagde jaartotalen). De werkgever kan die gegevens gebruiken voor de rapportage.
- De app of kaart wordt alleen door een bepaalde groep werknemers gebruikt, bijvoorbeeld werknemers die meedoen aan een pilot gericht op duurzaamheid. De gegevens kunnen niet worden gebruikt voor de rapportage omdat ze geen goede vertegenwoordiging geven.
- De app of kaart wordt door een deel van de werknemers (niet een bepaalde groep) gebruikt. De gegevens kunnen worden gebruikt als vertegenwoordiging voor alle werknemers, mits deze groep groot genoeg is. Dit is op dezelfde wijze te beoordelen als bij de respons van de enquête.

Voor de grote ondernemingen maken gebruik van deze systemen. Het AFAS boekhoudprogramma biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid van ritregistratie: kilometers en vervoermiddelen. Dat is niet erg belastend voor werknemers. Registratie vindt plaats op nummers zodat er niet direct kan worden gezien van welke werknemer de gegevens afkomstig zijn.

Voor ondernemingen met wisselende roosters of een groot verloop is automatisering van de ritregistratie over woon-werkmobiliteit ingewikkeld. Daarvoor zou het nodig zijn dat alle medewerkers op de juiste wijze hun mobiliteitsrooster invoeren. Dit is een tijdrovende en ingewikkelde klus. Verder kan de registratie van reiskostenvergoedingen niet worden gebruikt als alleen werknemers die op meer dan 10 km afstand wonen een reiskostenvergoeding krijgen. De gereisde woon-werkkilometers van het personeel dat dichterbij woont zijn dan niet uit die registratie af te leiden.

Eigen administratie op basis van declaraties

In sommige organisaties declareren werknemers hun kosten voor woon-werkmobiliteit. Voor zakelijke ritten is dat zeer gebruikelijk. Is dat het geval, dan beschikt de organisatie over alle gegevens die nodig zijn voor de rapportageverplichting. Het maakt voor deze verplichting niet uit of de declaraties op dag-, week- of maanbasis zijn gebaseerd, zolang het maar mogelijk is een jaartotaal naar vervoermiddel, brandstoftype en kilometers te genereren.

¹⁷ Zie par. 6.3 van de Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit.

Voor deze methode is wel vereist dat op de declaratieformulieren wordt aangegeven welk voertuig- en brandstoftype is gebruikt en of er sprake is van zakelijke of woon-werkmobiliteit¹⁸.

Andere methodes

Uit het onderzoek van de werkgroep komen ook andere methodes naar voren om gegevens te verzamelen. Een van de respondenten gaf aan dat ze op het parkeerterrein het aantal auto's en fietsen hebben geteld. In combinatie met de woon-werkafstanden die uit de bedrijfsadministratie is gehaald, is een berekening gemaakt van het aantal woon-werkmilometers met de auto en de fiets.

Een andere methode is het afsluiten van het parkeerterrein van de onderneming met een slagboom en iedere werknemer een token geven waarmee de slagboom kan worden geopend. Zo wordt dagelijks geregistreerd welke werknemer met de auto naar zijn werk komt. Gecombineerd met de gegevens over de woonplaatsen van de werknemers zijn zo nauwkeurige cijfers te genereren over het aantal autokilometers woon-werk. Een respondent gaf aan dat dit een dure methode is en daarom niet is ingevoerd.

Tot slot worden ook gegevens gebruikt van leasemaatschappijen. De zakelijke en woon-werk kilometers worden afgesplitst van de privé kilometers door van het totale aantal gereden kilometers het maximum aantal kilometers dat privé mag worden gereden met leaseauto's af te trekken. Zakelijke en woon-werk kilometers met leaseauto's komen dan wel op één hoop. Een splitsing is lastig door te voeren. Er zijn wel kastjes in gebruik die worden geplaatst in leaseauto's waarmee met knoppen privé, zakelijk en woon-werk kan worden geselecteerd. Maar dit stuit mogelijk op privacy bezwaren van werknemers. Een ander punt is dat het bij elektrische auto's lastig is om kilometers te registreren. Bij brandstof moeten kilometerstanden worden ingegeven bij het tanken met een tankpas¹⁹. Bij laden van elektrische voertuigen vindt dat niet plaats. De methode gaat uit van de veronderstelling dat de hele woon-werk mobiliteit met leaseauto's wordt gereden.

4.4 Opties om het verzamelen van gegevens makkelijker te maken

De opties zijn ingedeeld naar de termijn waarbinnen ze gerealiseerd kunnen worden, te weten:

- korte termijn opties waaraan direct invulling kan worden gegeven; en
- middellange termijn opties die wijziging van systemen of regelgeving vereisen en na 2026 kunnen worden gerealiseerd.

4.4.1 Korte termijn opties

Optie 1: Faciliteren van een standaard enquête tool

Met een tool kunnen ondernemers enquêtes digitaal uitzetten onder hun werknemers. De tool bevat de noodzakelijke vragen en biedt de functionaliteit om een databestand te vormen met de gegevens van de enquête. Dergelijke enquête tools zijn in principe al beschikbaar op de markt. Vooral de kosten daarvan kunnen een belemmering zijn voor mkb-ondernemingen om ze aan te schaffen. De tool kan door lenW worden ontwikkeld en gratis aan ondernemers beschikbaar worden gesteld via RVO. In een apart vervolgtraject kan dit worden uitgewerkt.

Als lenW zelf een tool ontwikkelt en beschikbaar stelt, zal moeten worden vastgesteld of dat is toegestaan volgens de Wet markt en overheid. Dat zal vooral spelen als er al specifieke tools door marktpartijen worden aangeboden aan mkb-ondernemingen. Als er voor mkb-ondernemingen geen goede en betaalbare tools worden aangeboden, zal er mogelijk ruimte zijn voor het gratis beschikbaar stellen van een tool. Alternatief voor een gratis tool zou kunnen zijn om voor het aanschaffen van een tool subsidie beschikbaar te stellen aan mkb-ondernemingen.

¹⁸ Zie par. 6.3 en hoofdstuk 5 van de Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit.

¹⁹ In de praktijk blijkt dit overigens niet erg nauwkeurig te gebeuren waardoor er twijfels zijn aan de nauwkeurigheid van de geregistreerde kilometers (ref. rapport Onderzoek integratie Besluit WPM met CSRD en EED, Stimular, juni 2025).

Zowel het beschikbaar stellen van een tool als een subsidie past bij de politieke wens om het voor mkb-ondernemingen te vereenvoudigen. Ook zal goed moeten worden gekeken wat de exacte behoeftes zijn van werkgevers.

Het ontwikkelen van een tool brengt kosten met zich mee die voor rekening van het ministerie van IenW komen.

Optie 2: Hulpmiddel introduceren voor het verwerken van de enquêteresultaten

Hierbij gaat het om een tool die uit het databestand dat is gevormd met de resultaten van de enquête, de voor de rapportageverplichting noodzakelijke gegevens maakt. Een dergelijke tool wordt door weinig marktpartijen aangeboden. Ook deze tool kan door IenW worden ontwikkeld en gratis aan ondernemers beschikbaar worden gesteld via RVO. Een tool kan op verschillende wijzen worden vormgegeven: simpel (Excel bestand) of ingewikkelder. De tool zou ook kunnen worden gekoppeld aan de enquête tool (onder optie 1).

De kosten voor het ontwikkelen van een tool komen voor rekening van het ministerie van IenW.

Optie 3: In gesprek gaan met aanbieders van reisapps om die apps aantrekkelijker te maken en ervoor zorgen dat de voor de rapportage benodigde gegevens eruit gehaald kunnen worden

In de enquête van RVO geeft slechts 7% van de ondernemingen aan dat ze gegevens over woon-werkmobiliteit verzamelen via een reisapp of aanbieder van mobiliteitsdiensten/-kaarten. Dit alternatief voor de enquêtes kan worden verbeterd en toegankelijker worden gemaakt. Reisapps zijn nu al op de markt en sluiten in meer of mindere mate aan op de rapportageverplichting. Met gerichte acties kunnen de apps voor ondernemingen aantrekkelijker worden gemaakt. Het Rijk zou in gesprek kunnen gaan hierover met de aanbieders van de apps om dit te stimuleren.

Er zijn nu al apps die integraal alle werkgebonden verplaatsingen vastleggen. Deze apps zijn voor een werkgever normaal gesproken te koppelen aan systemen voor de reiskostenvergoeding. Ook als ze niet te koppelen zijn, leveren ze goede input voor de rapportageverplichting als alle werknemers meedoen. Deze apps zouden als bron voor de rapportageverplichting kunnen volstaan.

Er zijn ook apps die alleen OV of fiets ondersteunen. OV apps zijn normaal gesproken gekoppeld aan OV-vervoersproducten (bijvoorbeeld NS businesscard). De fiets apps zijn vaak gekoppeld aan tools die het fietsen ondersteunen. Deze apps zijn minder geschikt omdat ze slechts een reismodaliteit betreffen en dan nog slechts voor een deel. Voor zakelijke mobiliteit kunnen ze eventueel wel voldoen. Zie ook hoofdstuk 5 van de handreiking.

Deze optie vergt een minimale ambtelijke inzet. Wel is het van belang om een goed beeld te krijgen van de apps die momenteel worden gebruikt.

Optie 4: Toestaan van de mogelijkheid om voor het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit uit te gaan van het vervoermiddel die werknemers als voorkeursoptie hebben aangegeven

In de software waarvan ondernemingen gebruik maken, kan het mogelijk worden gemaakt voor werknemers om een voorkeursoptie te geven voor het vervoermiddel waarvan ze gebruik maken voor woon-werk. Het gaat dan om het vervoermiddel dat de werknemer het meest gebruikt (bij voorkeur >75%)²⁰. Een werknemer kan gebruik maken van verschillende vervoersmiddelen. Maar door het aangeven van de voorkeursoptie (preferente vervoermiddel) hoeven afwijkingen niet apart te worden geregistreerd.

²⁰ Volgens de huidige indeling in de handreiking gaat het om de volgende 11 categorieën: auto benzine; auto diesel; auto's (plug-in) hybrides; auto 100% elektrisch; auto andere brandstoffen; motorfiets benzine; motorfiets elektrisch; bromfiets/scooter benzine; bromfiets/scooter elektrisch (inclusief speed-pedelec); (e-)fiets of lopen en openbaar vervoer.

De software rekent de reisafstand tussen het woonadres en de werklocatie van de werknemer automatisch uit. Met de informatie over het preferente vervoermiddel en in combinatie met de fiscale 128/214-dagenregeling²¹ en de al bestaande mogelijkheid om thuiswerkdagen vast te leggen in de software, biedt dat niet alleen de basis voor het betalen van reiskostenvergoedingen aan de werknemers maar ook voor het berekenen van de woon-werkkilometers per vervoermiddel.

De handreiking voor de VVT-sector (verpleeg- en verzorgingshuis en thuiszorg) biedt de mogelijkheid van een preferent vervoermiddel al voor het onderdeel woon-werk mobiliteit. Dat zou breder kunnen worden toegepast voor alle sectoren. Mogelijk zouden hiermee ook meer betrouwbare gegevens kunnen worden gegenereerd dan met een enquête. In de software kan rekening worden gehouden met de afstand, adreswijzigingen, thuiswerkdagen, parttimepercentage, in- of uitdienst halverwege het jaar, etc.

Deze methode kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Dat kan door de tekst in de (algemene) handreiking aan te passen, waardoor alle software leveranciers dit voor hun klanten beschikbaar kunnen stellen. Een andere methode is het vast te leggen in de regelgeving zodat het juridische status krijgt (kan op het niveau van ministeriële regeling). Dat kost wel wat meer tijd en is dus niet op de hele korte termijn te realiseren (duurt één/twee jaar).

Deze optie vergt een minimale ambtelijke inzet.

Optie 5: Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit verbeteren

Uit de enquête van RVO onder ondernemingen die hun rapportage hebben ingediend, blijkt dat het overgrote deel van hen (83%) de Handreiking 'Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit' heeft gebruikt voor het verzamelen en indienen van de gegevens. Op een aantal onderdelen kan de handreiking worden verduidelijkt zodat het eenvoudiger wordt om deze in de praktijk toe te passen. Ook kan de handreiking worden aangevuld met teksten waarmee het nut van de rapportage meer wordt uitgelegd zodat het draagvlak wordt vergroot. Gedacht kan worden aan:

- het vereenvoudigen van de enquête vragen zodat ook laaggeletterden deze goed begrijpen;
- betere uitleg wanneer de resultaten van de enquête representatief zijn;
- good practices toevoegen over hoe de administratie in te richten;
- verduidelijken nut rapportageverplichting waarmee het draagvlak onder werkgevers en werknemers wordt vergroot; werkgevers zijn daarmee geholpen als het leidt tot een hogere respons bij uitgezette enquêtes onder werknemers;
- meer aandacht voor de privacy aspecten; onder werknemers leidt dat namelijk tot vragen en zorgen.

Deze optie vergt ambtelijke inzet.

4.4.2 Middellange termijn opties

Optie 6: Rapportage over woon-werkmobiliteit met privé voertuigen van werknemers afschaffen

Op de middellange termijn kan het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit makkelijker worden gemaakt door de rapportage over woon-werkmobiliteit te beperken tot het gebruik van zakelijke vervoermiddelen (eigen wagenpark en zakelijke lease). De verplichting vervalt dan voor woon-werkmobiliteit met eigen voertuigen en OV. Dit gaat samen met de beslissing om voor deze categorieën geen norm in te voeren.

²¹ Voor het betalen van reiskostenvergoedingen maken veel ondernemers gebruik van de 128/214-dagenregeling. Dat is een fiscale regeling op grond waarvan een werknemer die in een kalenderjaar ten minste 128 dagen naar een vaste werkplek reist, een vergoeding mag ontvangen voor 214 dagen.

Bij deze optie moet wel zijn gegarandeerd dat de CO₂-reductiedoelstelling voor werkgebonden personenmobiliteit niet in gevaar komt. Die doelstelling is een reductie van 1,5 megaton CO₂ in 2030. Inschatting is dat woon-werkmobiliteit met eigen vervoermiddelen van werknemers het grootste aandeel vormt in de CO₂-uitstoot door werkgebonden personenmobiliteit, namelijk 64%, zie de tabel hieronder²².

Eigenaar voertuig	Reismotief		
	Woon-werk	Zakelijk verkeer	Randtotalen werkgebonden
Zakelijk	15%	9,5%	24,6%
Particulier	64,0%	11,4%	75,4%
Randtotalen werkgebonden	79,1%	20,9%	100%

Bron: CBS, bewerkt o.b.v. ODin en LRO.

Onderzoeksbureau Revnext schrijft in het rapport 'Verdieping CO₂-uitstoot werkgebonden personenmobiliteit' dat het reductiedoel van 1,5 Mton in 2030 wordt gehaald als werkgevers met 100+ werknemers hun volledige wagenpark naar nulmissie kunnen krijgen²³. Gezien het feit dat dit een aanzienlijke investering betekent is het de vraag of dit realistisch is. Onderzoekers trekken op basis daarvan de conclusie dat het voor de hand ligt om het CO₂-reductiedoel te halen met een combinatie van extra sturing op elektrificatie van het zakelijke wagenpark, en verdere beïnvloeding van de ingezette privé auto's, vooral in de woon-werkmobiliteit. Bij afschaffing van de rapportageverplichting, en het niet invoeren van de norm, zou dus ook moeten worden gekeken naar alternatieve maatregelen. Gedacht kan worden aan middelvoorschriften of erkende maatregelen (vergelijkbaar met de erkende maatregelenlijsten voor energiebesparing). In het verleden is hiervoor al eens een voorstel uitgewerkt maar dat had om verschillende redenen niet de voorkeur. Het biedt bijvoorbeeld weinig keuzemogelijkheden en geen garantie op de beoogde vermindering van de CO₂-emissie en de meetbaarheid daarvan. Het is zeer lastig om van tevoren de (erkende) maatregelen vast te stellen waarmee het doel (emissiereductie) zal worden behaald²⁴. Een andere alternatieve maatregel zou kunnen zijn om het particuliere wagenpark met ander overheidsbeleid en regels te vergroenen.

Bij afschaffing van de rapportageverplichting moet daarnaast zijn gegarandeerd dat er gegevens worden gegenereerd op basis waarvan kan worden gecontroleerd dat de reductiedoelstelling wordt bereikt.

Argumenten voor inperking norm en rapportageverplichting:

- De rapportageverplichting sluit dan vrijwel volledig aan op bestaande administraties.
- Het invoeren van een norm voor woon-werkmobiliteit stuit op veel bezwaren. Woon-werkmobiliteit is voor werkgevers lastig te beïnvloeden en mobiliteitskeuzes zijn afhankelijk van regionale voorzieningen. Toetsing op de norm is lastiger, omdat woon-werkmobiliteit gegevens onbetrouwbaar kunnen zijn.
- Zonder norm valt het in stand houden van een rapportageverplichting op deze onderdelen niet goed te verdedigen.

Argumenten tegen inperking norm en rapportageverplichting:

- In plaats van de rapportageverplichting en norm zullen alternatieve verplichtingen moeten worden geïntroduceerd om de CO₂-reductiedoelstellingen te halen die ook administratieve lasten kunnen veroorzaken.
- Mogelijk minder betrouwbare cijfers over CO₂-emissies door woon-werkmobiliteit op organisatie-niveau. Dat is vooral relevant voor de situatie dat er een norm geldt voor woon-werkmobiliteit.

²² [Verdieping CO₂-uitstoot werkgebonden personenmobiliteit | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²³ [Verdieping CO₂-uitstoot werkgebonden personenmobiliteit | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²⁴ Zie paragraaf 2.4 van de nota van toelichting bij het Besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit, Stb. 2023, nr. 472.

- Het leidt tot kapitaalvernietiging voor rapportageplichtige organisaties, aanbieders van administratiesystemen, app-aanbieders en vervoerders die hebben geïnvesteerd in methoden voor het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit.

Deze optie kan tijdens de tussentijdse evaluatie van het besluit WPM in 2026 nader worden onderzocht. Wijzigingen van het besluit WPM kunnen daarna worden voorbereid. Het besluit bevat op dit moment alleen een (nog niet in werking getreden) norm voor zakelijke mobiliteit, en geen norm voor woon-werkmobiliteit. Het kabinet staat met de tussentijdse evaluatie in 2026 voor de keuze om al dan niet een norm in te voeren voor zakelijke mobiliteit en woon-werkmobiliteit.

Om dit te realiseren is aanpassing van het besluit WPM nodig. Ook vereist het aanzienlijke aanpassingen van het systeem bij RVO. Dat brengt kosten met zich mee. Het wijzigen van het besluit WPM vergt behoorlijke ambtelijke inzet.

Optie 7: Uitzondering voor werknemers die dichtbij werk wonen

Werknemers die dichtbij werk wonen zouden kunnen worden uitgesloten van de rapportageverplichting. De uitstoot van de woon-werkreizen van deze werknemers zijn namelijk verwaarloosbaar. Hierbij is het wel de vraag of dat daadwerkelijk leidt tot een verlichting van de regeldruk. Er moet dan namelijk wel in kaart worden gebracht wat de reisafstanden zijn van alle werknemers.

Om dit te realiseren is aanpassing van het besluit WPM nodig. Ook vereist het diverse aanpassingen van het systeem bij RVO. Dat brengt kosten met zich mee. Het wijzigen van het besluit WPM vergt behoorlijke ambtelijke inzet.

Optie 8: Gebruik maken van AI-modellen

Voor het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit zou gebruik kunnen worden gemaakt van kunstmatige intelligentie (AI). AI-oplossingen kunnen vooral relevant zijn voor het mkb. Ondernemingen met 100 tot 250 werknemers bevinden zich in een specifieke positie: zij zijn te groot voor handmatige rapportage via Excel-sheets, maar beschikken vaak niet over de geavanceerde systemen met ritregistraties die grote ondernemingen wel hebben. Voor deze groep kunnen ondersteunende AI-tools zoals een WPM-assistent of hybride oplossingen die voorspellingen combineren met beperkte enquêtes tijdsbesparing opleveren. Voor grote ondernemingen is de meerwaarde van AI-oplossingen beperkt omdat ze over het algemeen relatief eenvoudig de benodigde data kunnen verzamelen uit hun eigen administratie.

Uit een kort verkennend onderzoek van het AI Lab voor publieke diensten van de Universiteit van Utrecht komen twee kansrijke modellen naar voren: de WPM-assistent en het voorspellend model.

WPM-assistent

De WPM-assistent combineert generatieve AI-capaciteiten met een uitgebreide kennisbank om realtime advies en ondersteuning te bieden bij de WPM-rapportage.

Werkgevers krijgen met de WPM-assistent toegang tot een slimme chatbot die alle WPM-regels kent en hen stap voor stap helpt. Zij kunnen vragen stellen zoals "Moet ik ook de gereisde kilometers van de door mij ingehuurde uitzendkrachten meetellen?" of "Hoe reken ik het aantal woon-werk kilometers uit die mijn werknemers hebben gereisd?" De AI-assistent geeft direct antwoord, verwijst naar de juiste paragrafen in de handreiking en biedt passende templates aan. Het is alsof werkgevers een WPM-expert naast zich hebben zitten die 24/7 beschikbaar is. De assistent helpt ook bij het kiezen van de beste dataverzamelmethode voor de specifieke situatie van de werkgever, waarschuwt voor veelgemaakte fouten en kan helpen met het maken van schattingen op basis van gegeven gegevens.

Een WPM-assistent kan relatief snel worden geïmplementeerd op basis van ervaring met het bouwen van vergelijkbare oplossingen. Dit maakt het de meest realistische oplossing voor de korte of middellange termijn. Aanpassing van het besluit WPM is niet vereist.

Voorspellend model

Een voorspellend model past machine learning toe om de modal splits en jaarkilometers te voorspellen zonder dat werkgevers individuele medewerkers hoeven te bevragen. Het model dient eerst getraind te worden op bijvoorbeeld open data, voorgaande enquêteuitkomsten en relevante bedrijfsinformatie.

Het model kan gevalideerd worden door vergelijking met bekende uitkomsten uit bedrijfsenquêtes en continu verbeterd worden met de jaarlijkse, werkelijke WPM-rapportages.

Het voorspellend model biedt op langere termijn het grootste potentieel voor administratieve lastenverlichting door werkgevers volledig te ontlasten van enquêtes. Hoewel dit vragen oproept over nauwkeurigheid en juridische acceptatie, maken de potentiële voordelen het waardevol om te verkennen. In combinatie met een Micro-enquête wordt het model meer gegrond in echte data en potentieel nauwkeuriger.

Randvoorwaarden voor toepassing van AI

De ontwikkeling van AI-tools voor WPM kent verschillende randvoorwaarden en aandachtspunten. Acceptatie van de met AI gegenereerde data door omgevingsdiensten vormt de grootste onzekerheid. AI-schattingen op basis van machine learning zijn inherent moeilijk verdedigbaar, vooral wanneer vanaf 2030 mogelijk individuele normen gelden die hogere nauwkeurigheidseisen stellen. Nauw gerelateerd hieraan is de behoefte aan transparantie en uitlegbaarheid van AI-systemen voor acceptatie door stakeholders.

Databeschikbaarheid en -kwaliteit bepalen in grote mate de haalbaarheid van AI-oplossingen. Deze vereisen adequate basisadministratie bij werkgevers, toegang tot relevante open data, en vaak organisatiespecifieke gegevens die niet altijd beschikbaar zijn. Privacy en ethische overwegingen spelen mee bij het verwerken van personeelsgegevens, evenals het risico op een 'papieren werkelijkheid' waarbij AI-schattingen de werkelijke situatie vervangen in plaats van reflecteren. Tot slot vragen implementatie en beheer om zorgvuldige afwegingen tussen overheidsregie versus inzet van marktpartijen, schaalbaarheid van oplossingen, en de noodzaak van continue updates bij beleidswijzigingen.

5. Andere mogelijkheden om de regeldruk te verlichten

Naast de mogelijkheden om het rapporteren en het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit makkelijker te maken, heeft de werkgroep ook gekeken naar andere mogelijkheden om de regeldruk voor ondernemers door het besluit WPM te verlichten.

Specifieke oplossingen ontwikkelen of uitzonderingen maken voor sectoren

Gedacht wordt aan sectoren waar de gegevensverzameling over werkgebonden personenmobiliteit erg lastig is, bijvoorbeeld de scheepvaartsector, de bouw en taxibranche. Er zijn nu al aanvullingen op de handreiking voor specifieke sectoren. Een nadeel hiervan is wel dat het er niet overzichtelijker op wordt. Voor de helpdesk bij RVO is het ingewikkeld om mensen op te leiden voor alle specifieke oplossingen en alle branches. Daardoor staat de kwaliteit van de ondersteuning onder druk. Een mogelijkheid zou zijn als de branchepartijen zelf bereid zijn om dit deel over te nemen en dat RVO bij vragen uit een bepaalde branche naar hen zou kunnen doorverwijzen. Dit is bij de uitzend- en zorgsector ook gebeurd. Ook kan worden gedacht aan aanvullingen op bepaalde werksituaties in plaats van sectoren.

Verlagen frequentie rapportage

De frequentie van het rapporteren zou kunnen worden verlaagd naar eens per twee of vier jaar. Als de rapportage WPM wordt gekoppeld aan de EED en energiebesparingsplicht ligt een frequentie van eens in de vier jaar voor de hand. Een keuze zou ook kunnen zijn om alleen ondernemingen in het mkb minder vaak te laten rapporteren. Een andere optie is om een incentive in te bouwen. Een werkgever die twee keer goed heeft gerapporteerd wordt voor de jaren daarna vrijgesteld van de rapportageverplichting. In dat geval zullen wel de cijfers over de CO₂-uitstoot over de jaren dat niet gerapporteerd hoeft te worden, afgeleid moeten worden van de eerdere rapportages.

Verminderen van brandstof- en voertuigcategorieën in de WPM,

Een optie is bijvoorbeeld alleen maar te vragen naar totale kilometers, gesplitst naar motorvoertuigen (elektrisch/fossiel) en OV voor de drie hoofdstukken. Naar alle waarschijnlijkheid heeft dit een relatief klein (negatief) effect op de nauwkeurigheid van de berekende CO₂-uitstoot.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Juli 2025



Universiteit
Utrecht

AI Lab voor de
Publieke Diensten

AI4WPM

Een verkenning van AI-gedreven oplossingen voor het verminderen van regeldruk bij werkgebonden personenmobiliteit

25 juni 2025





COLOFON

Titel AI4WPM: Een verkenning van AI-gedreven oplossingen voor het verminderen van regeldruk bij werkgebonden personenmobiliteit

Auteurs Jos Zuiderwijk, MSc
dr. Iris Beerepoot

Opdrachtgever Ministerie van Economische Zaken

Datum 25 juni 2025

Omslagillustratie gegenereerd met DALL·E (OpenAI) en bewerkt met Adobe Firefly

De pictogrammen in Hoofdstuk 4 zijn gegenereerd met DALL·E (OpenAI).

Inhoud

1.	Samenvatting	4
2.	Inleiding	5
2.1.	Achtergrond	5
2.2.	Doel en reikwijdte	5
2.3.	Opzet	6
3.	Theoretisch kader	7
3.1.	Kunstmatige intelligentie	7
3.2.	Rapportageverplichting	8
4.	Oplossingsrichtingen	10
4.1.	Voorspellend model	11
4.2.	Eenmalige Enquête	13
4.3.	Micro-enquêtes	15
4.4.	WPM-assistent	17
4.5.	Statistische schatting	20
5.	Evaluatie	22
5.1.	Opzet workshop	22
5.2.	Evaluatie	22
5.3.	Evaluatie per oplossingsrichting	23
5.4.	Aandachtspunten	25
6.	Discussie	28
6.1.	Doelgroep voor AI-oplossingen	28
6.2.	Evoluerend beleidskader	28
6.3.	Combinatie van oplossingsrichtingen	29
6.4.	Nieuwe richting: Wizard	29
6.5.	Risico's	29
6.6.	Limitaties	30
7.	Conclusies	31
7.1.	Voorgestelde vervolgstappen	32
8.	Referenties	34
Appendix 1.	Afkortingen	35

1. Samenvatting

De rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit (WPM) vormt een aanzienlijke administratieve last voor werkgevers, met name voor het midden- en kleinbedrijf (100-250 werknemers). Dit onderzoek verkent welke AI-oplossingsrichtingen genoeg potentieel hebben om nader onderzocht te worden als ondersteuning bij WPM-rapportages.

Dit verkennende onderzoek combineert een conceptuele analyse van vijf AI-oplossingsrichtingen met een stakeholder-workshop. Het doel is het identificeren van veelbelovende richtingen voor eventueel vervolgonderzoek, niet het leveren van implementatieklare oplossingen.

Uit de resultaten blijken twee oplossingsrichtingen het meest kansrijk. Een *WPM-assistent* - een AI-chatbot die werkgevers begeleidt bij regelgeving en rapportageprocessen - scoort het beste op werkbaarheid en nauwkeurigheid en is relatief snel implementeerbaar. Een *Voorspellend model* dat mobiliteitsgegevens voorspelt op basis van demografische en geografische gegevens biedt grote potentiële tijdsbesparing, maar vereist meer ontwikkeltijd.

Succesfactoren zijn acceptatie door omgevingsdiensten, transparantie van AI-besluitvorming en adequate basisadministratie en acceptatie bij werkgevers. Het huidige collectieve CO₂-plafond biedt ruimte voor schattingen, maar individuele normen die vanaf 2030 kunnen gaan gelden, stellen veel hogere nauwkeurigheidseisen.

AI-oplossingen zijn het meest effectief als ondersteunende tools die werkgevers helpen om zelf beter te rapporteren, niet als volledige vervanging van bestaande processen. Hun succes hangt af van realistische verwachtingen, zorgvuldige implementatie met focus op transparantie, en vroege betrokkenheid van handhavingsinstanties om acceptatiecriteria vast te stellen. Voor het mkb kunnen ze een nuttige aanvulling vormen op verbeterde tooling.

Als vervolgstappen wordt aanbevolen een pilot te starten met de WPM-assistent vanwege de beste verhouding tussen haalbaarheid en impact, omgevingsdiensten vroeg te betrekken om acceptatiecriteria vast te stellen en een kosten-batenanalyse uit te voeren die werkelijke tijdsbesparing afzet tegen ontwikkelkosten.

2. Inleiding

2.1. Achtergrond

De rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit (WPM) is vastgelegd in het 'Besluit CO₂-reductie WPM', dat per 1 juli 2024 van kracht is gegaan. Deze verplichting vormt een concrete uitwerking van het Nederlandse Klimaatakkoord uit 2019 [2] en heeft als primaire doelstelling de CO₂-uitstoot van werkgebonden personenmobiliteit met anderhalve megaton te reduceren tegen 2030. WPM omvat zowel het woon-werkverkeer, het heen en weer reizen van de woon- of verblijfplaats naar een vaste werkplaats, als de zakelijke mobiliteit, alle overige reizen die werknemers voor hun werk maken. WPM vertegenwoordigt bijna de helft van de totale CO₂-uitstoot door personenmobiliteit. De rapportageverplichting geldt voor alle werkgevers met honderd of meer werknemers.

Het besluit introduceert een gefaseerde benadering waarbij initieel een collectief CO₂-uitstootplafond geldt voor alle betrokken werkgevers. Indien dit plafond in 2026 wordt overschreden, zullen vanaf 2030 individuele normen worden opgelegd aan werkgevers [2].

Concreet verplicht deze rapportage een jaarlijkse opgave van het totale aantal gereisde kilometers (zogenoemde jaarkilometers), uitgesplitst naar vervoersmiddel (de zogenoemde *modal split*), brandstoftype en reisdoel (woon-werk of zakelijk). In 2026 vindt evaluatie plaats van het collectieve uitstootplafond. Bij overschrijding worden alsnog individuele CO₂-normen per werkgever ingevoerd die dan in 2030 van kracht zouden gaan.

In de praktijk blijkt met name het rapporteren over woon-werkverkeer een aanzienlijke administratieve last te vormen. Veel werkgevers beschikken namelijk niet over deze data en moeten daarom enquêtes onder hun personeel uitzetten om een representatief beeld te krijgen van de te rapporteren gegevens.

Het ministerie van Economische Zaken heeft het AI Lab voor de Publieke Diensten van de Universiteit Utrecht gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren naar de inzet van kunstmatige intelligentie (AI) bij WPM-rapportages. Deze vraag komt voort uit de wens om de rapportagelast voor werkgevers te verminderen.

2.2. Doel en reikwijdte

Dit onderzoek heeft als doel om in kaart te brengen welke AI-gedreven oplossingsrichtingen kunnen bijdragen aan het verlichten van de regeldruk van werkgevers in het kader van het Besluit CO₂-reductie WPM. We richten ons specifiek op het woon-werkverkeer, omdat daar de rapportagelast het zwaarst is. Het

onderzoek beperkt zich tot het verkennen van mogelijke denkrichtingen in plaats van het uitwerken van concrete implementaties.

De verkenning beoogt antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Welke randvoorwaarden en aandachtspunten zijn relevant bij de ontwikkeling van AI-tools voor WPM?
2. Welke oplossingsrichtingen met een AI-component zijn het meest kansrijk?
3. In hoeverre zijn AI-oplossingen een effectieve benadering voor het verminderen van regeldruk bij WPM-rapportages?

2.3. Opzet

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit een analyse van de huidige informatie- en rapportageverplichtingen binnen het besluit WPM. Vervolgens worden bestaande databronnen in kaart gebracht die potentieel van nut kunnen zijn bij AI-oplossingen. De hieruit voortgekomen inzichten hebben als basis gediend voor een brainstormsessie die als doel had potentiële AI-gedreven richtingen te identificeren. De ideeën die voortkwamen uit deze sessie hebben vervolgens als input gediend voor een workshop met vertegenwoordigers van betrokken partijen, te weten het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het Ministerie van Economische Zaken (EZ), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en een werkgever. Tijdens de workshop zijn de oplossingsrichtingen voorgelegd en getoetst op haalbaarheid en nauwkeurigheid.

De gehanteerde concepten worden kort toegelicht in Hoofdstuk 3, waarna Hoofdstuk 4 de voorgestelde oplossingsrichtingen behandelt. De uitkomsten van de workshop staan beschreven in Hoofdstuk 5. In Hoofdstuk 6 volgt een reflectie op deze uitkomsten vanuit een breder perspectief. Tot slot besluit Hoofdstuk 7 het rapport met een reeks voorgestelde vervolgstappen

3. Theoretisch kader

3.1. Kunstmatige intelligentie

3.1.1. Definitie

Kunstmatige intelligentie vormt een brede wetenschappelijke discipline die zich richt op het ontwikkelen van systemen die menselijke intelligentie kunnen nabootsen. Deze definitie sluit nauw aan bij de definitie gehanteerd in de Europese AI-verordening (zie kader). Deze definitie hanteren we ook in dit onderzoek.

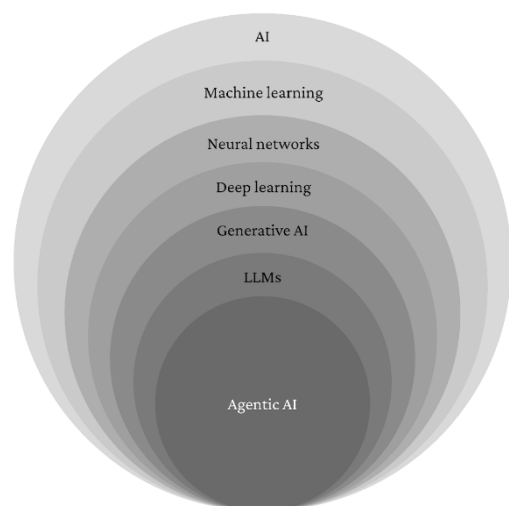
Definitie AI-systeem (volgens de AI-verordening)

“Een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen.” [3]

Deze brede definitie omvat alles van eenvoudige, regelgebaseerde systemen tot de meest geavanceerde zelflerende algoritmen. Een klassiek voorbeeld van een vroeg AI-systeem is ELIZA uit 1966, een computerpsychotherapeut die met vooraf geprogrammeerde regels en patroonherkenning de indruk wekte een gesprek te voeren. Hoewel primitief, toonde ELIZA al aan hoe machines menselijke interactie kunnen simuleren.

3.1.2. Verschillende vormen van AI

Figuur 1 geeft een hiërarchische weergave van het AI-landschap. Binnen het brede AI-veld neemt *machine learning* een prominente plaats in. Dit is een specifieke benadering waarbij machines patronen leren herkennen uit grote hoeveelheden data, zonder dat ze expliciet geprogrammeerd worden voor elke specifieke taak. In plaats van vooraf vastgelegde regels te volgen, ontwikkelen deze systemen hun eigen 'begrip' door voorbeelden te bestuderen. Denk bijvoorbeeld aan e-



Figuur 1. Overzicht van AI [4]

mail spamfilters die leren welke berichten ongewenst zijn.

Binnen *machine learning* vormen neurale netwerken een specifieke benadering geïnspireerd op het menselijk brein, waarbij lagen van onderling verbonden knooppunten samen complexe patronen kunnen identificeren. *Deep learning* breidt dit concept uit met vele lagen, waardoor zeer geavanceerde patroonherkenning mogelijk wordt. Voorbeelden van toepassingen van toepassingen zijn gezichtsherkenning in foto's of zelfrijdende auto's.

Generatieve AI, een toepassing van *deep learning*, richt zich specifiek op het creëren van nieuwe content (bijvoorbeeld tekst, afbeeldingen en video's), terwijl *large language models* (LLMs) een specialisatie vormen voor taaltaken. Deze LLMs (denk aan GPT-4, Claude en Gemini) zijn getraind op omvangrijke tekstdatabases om coherente, menselijk ogende teksten te kunnen genereren.

Agentic AI kan niet alleen informatie verwerken en content genereren, maar ook zelfstandig plannen maken en actie ondernemen. Deze systemen combineren de capaciteiten van LLM's met het vermogen om te redeneren en het gebruik van externe tools. Denk bijvoorbeeld aan een systeem dat zelfstandig marktonderzoek doet en een rapport oplevert.

3.2. Rapportageverplichting

3.2.1. Gevraagde gegevens

Werkgevers zijn verplicht jaarlijks het totaal aantal gereisde kilometers van werknemers (jaarkilometers) te rapporteren, waarbij uitsplitsing vereist is naar vervoermiddel, brandstoftype en mobiliteitstype. De werkgever hoeft zelf geen CO₂-uitstoot te berekenen; het digitale platform van RVO rekent dat automatisch uit op basis van de ingevoerde gegevens. Na indienen ontvangt de werkgever een rapportage met inzicht in de totale CO₂-uitstoot.

Het besluit onderscheidt twee hoofdcategorieën van werkgebonden personenmobiliteit:

- **Zakelijke mobiliteit:** "reizen van werknemers in het kader van de dienstbetrekking, met uitzondering van woon-werkmobiliteit" [2, p. 14].
- **Woon-werkmobiliteit:** "het reizen van werknemers tussen woon- of verblijfplaats en de locatie waar 'de arbeid pleegt te worden verricht'" [2, p. 14].

Voor deze twee categorieën moeten werkgevers de jaarkilometers per vervoermiddel (auto, motorfiets, bromfiets / scooter, (e-)fiets / lopen, ov) rapporteren. Bij

motorvoertuigen wordt verder onderscheid gemaakt tussen brandstoftypen: benzine, diesel, hybride, volledig elektrisch, en andere brandstoffen¹.

3.2.2. *Woon-werkverkeer*

Van alle rapportageverplichtingen vormt woon-werkmobiliteit verreweg de grootste uitdaging voor werkgevers. Zakelijke mobiliteit wordt doorgaans wel geadministreerd (voor declaraties, leasecontracten, of kostentoerekening). Bij woon-werkmobiliteit ligt dat anders: "Door werkgevers wordt er vaak geen (volledige) administratie van de woon-werkmobiliteit van alle werknemers bijgehouden" [2, p. 13]. Bovendien hebben veel werknemers "een wisselend reispatroon: de ene week gaan ze met de fiets naar het werk, de andere week met de auto" [2, p. 36]. Dit maakt het verzamelen van betrouwbare data extra complex.

In de handreiking voor werkgevers [2] van RVO worden twee praktische oplossingen genoemd voor het vergaren van de informatie omtrent woon-werkverkeer: gebruikmaken van een registratiesystemen (via mobiliteitsdienstverleners of via declaraties) of het uitzetten van een enquête onder werknemers. De eerste optie vereist dat werkgevers al beschikken over systemen die reisgedrag registreren, een situatie die nog relatief zeldzaam is onder kleinere werkgevers.

¹ Voor een compleet overzicht van gevraagde gegevens verwijzen we naar Tabel 1 van [2, p. 12].

4. Oplossingsrichtingen

Op basis van een brainstorm hebben we vijf verschillende oplossingsrichtingen geïdentificeerd. Deze richtingen variëren in technische complexiteit, vereiste databronnen en praktische toepasbaarheid. Elke richting biedt specifieke voordelen voor het verminderen van administratieve lasten bij werkgevers. Deze lijst is niet bedoeld uitputtend te zijn. Merk ook op dat er per richting variaties mogelijk zijn, zo zou je bij het *voorspellende model* ook een model kunnen trainen dat alléén de modal split voorspelt. Niet alle mogelijke variaties worden behandeld; we focussen op de denkrichting.

In de volgende secties worden deze oplossingsrichtingen beschreven. Daarbij behandelen we per richting de benodigde data en de potentiële voor- en nadelen. De criteria uit Tabel 1 worden in dit hoofdstuk per oplossingsrichting besproken voor zover mogelijk op basis van conceptuele analyse. Voor de evaluatie focussen we op de twee meest beslissende criteria: nauwkeurigheid en werkbaarheid.

criterium	Beschrijving
Privacy	De mate waarin het AI-systeem persoonsgegevens verwerkt.
Transparantie	De mate waarin het AI-systeem zijn besluitvorming en werking begrijpelijk kan maken voor gebruikers en belanghebbenden.
Nauwkeurigheid	Hoe correct en betrouwbaar de voorspellingen of output van het AI-systeem zijn.
Databeschikbaarheid	Of de benodigde data voor de training en werking van het AI-systeem toegankelijk, compleet en van voldoende kwaliteit is.
Werkbaarheid	Hoe praktisch en haalbaar het is voor bedrijven om het AI-systeem te implementeren en te gebruiken.
Implementatietermijn	De tijd die nodig is om het AI-systeem volledig operationeel te krijgen.
Kosten	De financiële investering die de overheid moet maken voor de ontwikkeling en het beheer van het AI-systeem.

Tabel 1. Relevante criteria voor AI-oplossingsrichtingen

De oplossingen bestaan uit een voorspellend model die machine learning toepast op open databronnen, slimme enquêtestrategieën die de administratieve last drastisch verminderen en een converserende AI-assistent die werkgevers begeleidt bij regelgeving en implementatie. Daarnaast is gekeken naar een aanvullende oplossing die op korte termijn kan worden geïmplementeerd, namelijk een eenvoudige statistische tool die snel resultaten oplevert.

4.1. Voorspellend model

Een voorspellend model past machine learning toe om de modal splits en jaarkilometers te voorspellen zonder dat werkgevers individuele medewerkers hoeven te bevragen. Het model dient eerst getraind te worden op bijvoorbeeld open data, voorgaande enquêteuitkomsten en relevante bedrijfsinformatie.



Het model kan gevalideerd worden door vergelijking met bekende uitkomsten uit bedrijfsenquêtes en continu verbeterd worden met de jaarlijkse, werkelijke WPM-rapportages.

Voorbeeld

Werkgevers halen uit hun bedrijfssystemen relevante data (denk aan: lijst van postcodes van werknemers, aantal elektrische laadplekken) die zij geven aan een voorspellend model. Op basis van open data - hoe mensen in die postcodegebieden gemiddeld naar werk reizen, welke vervoersmiddelen ze gebruiken en hoe ver ze reizen - geeft het model een voorspelling van het aantal jaarkilometers uitgesplitst over vervoerswijzen. Het is alsof werkgevers een slimme rekenmachine gebruiken die alle Nederlandse mobiliteitspatronen kent en die toepast op hun specifieke situatie.

4.1.1. Benodigde data

- Open databronnen: mobiliteitsgegevens, landelijke modal splits, OV-bereikbaarheidsdata;
- Bedrijfsdata: postcode hoofdvestiging, postcodeverdeling medewerkers, aantal medewerkers, sectorinformatie, eventueel aanvullende informatie zoals aantal parkeerplaatsen.

4.1.2. Voor- en nadelen

Een voordeel van deze aanpak is dat medewerkers niet belast worden met enquêtes, terwijl werkgevers toch snel tot data-gedreven uitkomsten komen. Het model kan automatisch updates doorvoeren bij wijzigingen in bedrijfsdata. Qua persoonsgegevens heeft het model alleen geagreggeerde gegevens nodig (zoals postcodedata). Verder zou het model uitgebreid kunnen worden met andere HR-data zoals geslacht, functie of leeftijdscategorie.

In Nederland is actuele open data beschikbaar waarin mobiliteit wordt gekoppeld aan demografische kenmerken. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert via StatLine datasets, zoals over mobiliteitstrends per vervoerwijze, reismotief, leeftijd en geslacht [5] en reisafstanden van werknemers uitgesplitst naar demografische kenmerken [6]. Daarnaast publiceert het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

jaarlijks rapporten, waaronder het *Mobiliteitsbeeld* en *Kerncijfers Mobiliteit*, waarin het mobiliteitsgedrag van verschillende bevolkingsgroepen wordt geanalyseerd [7, 8]. Daarmee is betrouwbare en actuele informatie over de relatie tussen mobiliteit, geslacht en leeftijd goed toegankelijk.

De transparantie van het AI-systeem bij deze richting is (afhankelijk van de implementatie) beperkt omdat het moeilijk uit te leggen is hoe het model tot specifieke voorspellingen komt. Dit kan tot acceptatieproblemen leiden bij stakeholders (denk aan omgevingsdiensten). De nauwkeurigheid kan lager zijn dan bij een representatieve enquête omdat niet alle factoren kunnen worden meegenomen (zoals thuiswerkbeleid of bedrijfscultuur). Echter, het model heeft als voordeel dat het rekent met gegevens van alle medewerkers in plaats van alleen de fractie medewerkers die respondent is van de enquête.

4.1.3. Implementatietermijn en kosten

De implementatietermijn en de kosten voor de overheid zijn in dit stadium lastig in te schatten omdat deze afhangen van veel verschillende factoren. Echter zouden we een aanpak met drie fasen voorstellen:

1. Ontwikkelfase (0,5 – 1 jaar)

In deze fase wordt het model ontwikkeld en getraind met behulp van open data, historische enquête-uitkomsten en relevante bedrijfsdata. De ontwikkeltijd is mede afhankelijk van de beschikbaarheid, kwaliteit en uniformiteit van de benodigde data. Wanneer datasets eenvoudig toegankelijk en goed gestructureerd zijn (zoals via CBS StatLine), kan de ontwikkelfase worden verkort.

2. Validatie- en pilotfase (0,5 jaar)

Het model wordt getest bij een beperkte groep bedrijven en gevalideerd op basis van bekende uitkomsten uit eerdere WPM-rapportages of bedrijfsenquêtes. De lengte van deze fase hangt af van de bereidheid van bedrijven om samen te werken in pilots en van de mate van afwijking tussen voorspellingen en werkelijke uitkomsten.

3. Implementatie- en opschalingsfase (0,5 – 1 jaar)

Na validatie kan het model op grotere schaal worden uitgerold. De benodigde tijd is afhankelijk van het type interface (bijvoorbeeld een dashboard of API-koppeling), het aantal gebruikers en de mate van ondersteuning en uitleg die nodig is bij implementatie.

4.1.3.1. Kostenindicatie

De totale kosten zijn afhankelijk van:

- Complexiteit van het model (bijv. aantal variabelen, mate van personalisatie per sector of regio);

- Data-engineering en -opschoning (zeker bij heterogene bedrijfsdata);
- Onderhoud en updates (in hoeverre het model automatisch hertraint kan worden op basis van nieuwe WPM-data);
- Transparantievereisten (extra investeringen zijn nodig indien *explainable AI* noodzakelijk is voor acceptatie);
- Begeleiding en adoptie (bijvoorbeeld ondersteuning van bedrijven bij gebruik en interpretatie).

4.1.3.2. Factoren die de termijn en kosten beïnvloeden

- Beschikbaarheid en kwaliteit van open en bedrijfsdata;
- Mate van standaardisatie in bedrijfsinformatie;
- Wens tot transparantie en uitlegbaarheid van het model;
- De schaal waarop het model wordt toegepast (enkel grote bedrijven of ook mkb);
- Acceptatiegraad bij stakeholders, die kan leiden tot extra validatiestappen of aanpassingen.

4.2. Eenmalige Enquête

Deze oplossing combineert de traditionele enquêtemethode met (*supervised*) *machine learning* om na een initiële dataverzameling organisatie-specifieke voorspellingen te kunnen maken. Het AI-systeem leert patronen tussen werknemerskenmerken en reisgedrag, waardoor jaarlijkse enquêtes overbodig worden.



Voorbeeld

In het eerste jaar stuurt de werkgever een uitgebreide enquête naar een groep werknemers van voldoende grootte over hun woon-werkverkeer. Het AI-model bestudeert hun antwoorden en leert welke medewerkers (op basis van functie, woonplaats, leeftijd, etc.) welk reisgedrag hebben. Vanaf jaar twee hoeft de werkgever alleen nog nieuwe werknemers te bevragen - voor alle anderen voorspelt het model hun mobiliteit. Na die ene keer investeren bespaart de werkgever jarenlang tijd, terwijl het model steeds bijleert.

4.2.1. Benodigde data

- Eenmalige enquête bij een relatief groot deel van het personeel over mobiliteitsgedrag;
- HR-gegevens: functie, afdeling, werklocatie, leeftijd, *et cetera*;
- Jaarlijkse updates: personeelsmutaties.

4.2.2. Voor- en nadelen

De nauwkeurigheid is relatief hoog omdat het model organisatie-specifiek getraind wordt op werkelijke data, waardoor het accurater is dan generieke voorspellingen op basis van bijvoorbeeld open data. De werkbaarheid voor bedrijven verbetert drastisch na het eerste jaar door het wegvallen van jaarlijkse enquêtes. Na dit jaar zijn alleen nog maar modelupdates nodig.

De transparantie van *machine learning* modellen is beperkt, hoewel de basis (enquêtedata) wel uitlegbaar blijft voor stakeholders. De databeschikbaarheid vormt een risico omdat groot personeelsverloop het model kan verstoren, en organisatieveranderingen enquêtes nodig kunnen maken. Voor kleinere organisaties kan de implementatietermijn langer zijn omdat mogelijk onvoldoende trainingsdata beschikbaar is, terwijl het eerste jaar nog steeds arbeidsintensief blijft door de benodigde 50% enquêterespons.

4.2.3. Implementatietermijn en kosten

De oplossingsrichting waarbij eenmalig een enquête wordt ingezet, gevolgd door machine learning op organisatie-specifieke data, kent een iets andere implementatiedynamiek dan het generieke voorspellend model. De initiële belasting is hoger, maar daarna zijn de jaarlijkse lasten zeer beperkt. De implementatie zou kunnen bestaan uit de volgende fasen:

1. Voorbereiding en dataverzameling (0,5 – 1 jaar)

In deze fase wordt de enquête opgesteld, afgestemd met de organisatie en afgenomen onder ten minste 50% van het personeel. Ook worden HR-gegevens verzameld en gekoppeld aan de enquêteresultaten. De benodigde tijd hangt af van de schaalgrootte van de organisatie en de snelheid waarmee HR-data beschikbaar worden gesteld.

2. Modelontwikkeling en training (0,25 – 0,5 jaar)

Na dataverzameling wordt het AI-model getraind op de organisatie-specifieke kenmerken. Deze stap is doorgaans minder complex dan bij een generiek model, omdat het model alleen binnen één organisatie hoeft te generaliseren. De mate van variatie binnen de organisatie (diverse functies, locaties, afdelingen) beïnvloedt hier de complexiteit.

3. Validatie en ingebruikname (0,25 jaar)

De voorspellingen worden gevalideerd aan de hand van de oorspronkelijke enquêteresultaten. Na succesvolle validatie kan het model jaarlijks worden geüpdatet met mutaties in personeelsdata zonder opnieuw te hoeven enquêteren.

4.2.3.1. Kostenindicatie

De kostenstructuur is hier anders dan bij een generiek model: het zwaartepunt ligt in het eerste jaar.

- Eenmalige kosten (ontwikkeling en training): afhankelijk van de organisatiegrootte, datakwaliteit en benodigde enquêteondersteuning;
- Jaarlijkse onderhoudskosten: relatief laag, voor modelupdates, validatie en eventuele aanpassingen bij grote organisatieveranderingen.

4.2.3.2. Factoren die termijn en kosten beïnvloeden

- Responsgraad op de enquête: een hoge respons is nodig voor een betrouwbaar model; lage respons vertraagt het proces;
- Beschikbaarheid en kwaliteit van HR-gegevens;
- Mate van interne variatie in mobiliteitsgedrag (bijv. veel functies en locaties vraagt om complexere modellen);
- Omvang en personeelsverloop: hoge mutaties of herstructureringen kunnen leiden tot hertraining of hernieuwde dataverzameling;
- Privacy en medezeggenschap: de inzet van HR-kenmerken vereist afstemming met OR of privacy officers, wat tijdrovend kan zijn;
- Schaalvoordelen: implementatiekosten per organisatie kunnen dalen bij collectieve implementatie in een sector of via een centrale voorziening.

4.3. Micro-enquêtes

Deze methode past *machine learning* toe om elk jaar op een intelligente manier een kleine maar representatieve groep medewerkers te selecteren voor een korte enquête. Het AI-systeem analyseert organisatiekenmerken en zorgt voor optimale verdeling over afdelingen, leeftijdsgroepen en locaties, waarna het de resultaten extrapoleert naar de gehele organisatie.



Voorbeeld

In plaats van een grote representatieve groep werknemers te bevragen, selecteert de AI elk jaar slim representatieve medewerkers voor een korte enquête. Deze kleine groep wordt zorgvuldig gekozen zodat alle afdelingen, leeftijdsgroepen en locaties vertegenwoordigd zijn. Op basis van hun antwoorden rekent het systeem door naar de hele organisatie. Het werkt net als opinieonderzoek voor verkiezingen: je hoeft niet heel Nederland te vragen om te weten hoe het land stemt. Door elk jaar een andere, maar even representatieve groep te bevragen, krijgen werkgevers betrouwbare cijfers terwijl, zeg, 95% van hun medewerkers nooit een enquête hoeft in te vullen.

4.3.1. Benodigde data

- Basis HR-gegevens: postcode, functie, afdeling, leeftijd, werklocatie;
- Jaarlijkse enquête bij een klein, geselecteerd deel van medewerkers;
- Organisatiestructuur voor stratificatie van steekproef.

4.3.2. Voor- en nadelen

Het systeem verwerkt persoonsgegevens van een zeer beperkte groep. De werkbaarheid voor bedrijven wordt versterkt door de drastische regeldrukverlaging: het overgrote deel van medewerkers hoeft nooit een enquête in te vullen. Bij een goed opgezette steekproef kan de nauwkeurigheid vergelijkbaar zijn met volledige enquêtes.

Hoewel de ontwikkelkosten worden beperkt omdat het een relatief eenvoudig statistisch model betreft, kan de implementatie van bedrijf tot bedrijf verschillen, afhankelijk van eigenschappen van het bedrijf (bijvoorbeeld de bedrijfsstructuur) en de beschikbare gegevens. De databeschikbaarheid vormt een groot risico doordat kleine organisaties onvoldoende medewerkers hebben voor representatieve steekproeven (5% van 100 medewerkers is slechts 5 personen), en non-respons of selectiebias kunnen de resultaten verstoren. Voor grote organisaties bestaan waarschijnlijk betere, nauwkeurigere oplossingen, waardoor de werkbaarheid beperkt blijft tot een specifieke organisatieomvang.

4.3.3. Implementatietermijn en kosten

De inzet van micro-enquêtes vereist minder complexe modellen en minder dataverzameling dan andere oplossingen, maar stelt hogere eisen aan de steekproefstrategie en datakwaliteit. Deze methode biedt vooral voordeel bij middelgrote organisaties met een voldoende diverse populatie. De implementatie kan relatief snel verlopen, mits de benodigde HR-data beschikbaar zijn.

1. Voorbereidingsfase (0,25 – 0,5 jaar)

In deze fase wordt het AI-model opgezet dat jaarlijks een representatieve steekproef selecteert. Hiervoor is inzicht nodig in de organisatiestructuur (afdelingen, locaties, functies) en toegang tot HR-gegevens. Het algoritme wordt afgestemd op de interne kenmerken van de organisatie, zodat het effectief kan stratificeren.

2. Pilot en afstemming (0,25 jaar)

Een proefronde wordt uitgevoerd om het selectieproces en de respons te testen. Hier wordt ook geëvalueerd of extrapolatie leidt tot voldoende nauwkeurige voorspellingen, vooral bij kleinere of sterk gesegmenteerde organisaties.

3. Jaarlijkse uitvoering (doorlopend)

Ieder jaar worden automatisch kleine steekproeven genomen en worden enquêtes uitgezet. Het model leert over tijd bij, op basis van nieuwe gegevens en non-responspatronen.

4.3.3.1. Kostenindicatie

De kosten zijn relatief laag, met een eenmalige investering in het opzetten van het selectie-algoritme en jaarlijkse kosten voor uitvoering en onderhoud.

- Eenmalige kosten (ontwikkeling en inrichting): afhankelijk van de datakwaliteit, diversiteit binnen de organisatie en eventuele noodzakelijke software-interfaces;
- Jaarlijkse kosten: steekproeftrekking, enquête-uitvoering en modelbijstelling.

4.3.3.2. Factoren die termijn en kosten beïnvloeden

- Organisatiegrootte en -diversiteit: grotere organisaties met duidelijke stratificatie profiteren het meest van deze aanpak;
- Beschikbaarheid van HR-data: postcodes, functies en leeftijden zijn essentieel voor het model;
- Responsgraad en representativiteit: lage respons of selectieve deelname kan de nauwkeurigheid aantasten en leiden tot aanvullende steekproeven of correctiemodellen;
- Mate van ondersteuning nodig bij implementatie: organisaties met beperkte datacapaciteit of IT-ondersteuning kunnen meer begeleiding nodig hebben;
- Gebruik van bestaande survey-tools: kosten kunnen dalen als gebruik wordt gemaakt van bestaande interne enquête-infrastructuur.

4.4. WPM-assistent

Deze oplossing implementeert een LLM gecombineerd met *Retrieval Augmented Generation* (RAG) die gespecialiseerd is in WPM-regelgeving en werkgevers ondersteunt met natuurlijke taalinteractie (à la ChatGPT).

De AI-assistent combineert generatieve AI-capaciteiten met een uitgebreide kennisbank om realtime advies en ondersteuning te bieden bij WPM-rapportage.



Voorbeeld

Werkgevers krijgen toegang tot een slimme chatbot die alle WPM-regels kent en hen stap voor stap helpt. Zij kunnen vragen stellen zoals "Moet ik ook de gereisde kilometers van de door mij ingehuurde uitzendkrachten meetellen?" of "Hoe reken ik het aantal woon-werk kilometers uit die mijn werknemers hebben gereisd?" De AI-assistent geeft direct antwoord, verwijst naar de juiste paragrafen in de RVO-handreiking en biedt passende templates aan. Het is alsof werkgevers een WPM-expert naast zich hebben zitten die 24/7 beschikbaar is. De assistent helpt ook bij het kiezen van de beste dataverzamelmethode voor de specifieke situatie van de werkgever, waarschuwt voor veelgemaakte fouten en kan helpen met het maken van schattingen op basis van gegeven gegevens.

4.4.1. Benodigde data

- Kennisbank met volledige WPM-regelgeving en RVO-handreiking;

- Eventueel open data (mobiliteitsstatistieken) voor contextinfo;
- Database met rekenvoorbeelden, voorbeeldcasussen en templates;
- Veelgestelde vragen en antwoorden.

4.4.2. Voor- en nadelen

Het systeem verwerkt geen persoonsgegevens van individuele werknemers, alleen organisatiespecifieke vragen over regelgeving en methodiek. De transparantie is hoog omdat de chatbot kan uitleggen waarom bepaalde methoden worden aanbevolen en direct verwijst naar relevante regelgeving. RAG, of een model met een *context window* van voldoende grootte, maakt het mogelijk om antwoorden met bronvermelding te genereren op basis van specifieke data uit de kennisbank. De werkbaarheid voor bedrijven wordt verhoogd door de gebruiksvriendelijke interface en 24/7 beschikbaarheid. Door actuele en toegespitste informatie te antwoorden vermindert de WPM-assistent fouten en interpretatieverschillen bij werkgevers.

De implementatietermijn is relatief kort omdat het systeem direct inzetbaar is zonder organisatiespecifieke aanpassingen en er binnen de overheid al verschillende succesvolle vergelijkbare projecten zijn gelanceerd (zie bijvoorbeeld *WooChat* [9] of *OmgevingsChat* [10]).

De nauwkeurigheid is afhankelijk van de kwaliteit van de training en kan bij complexe randgevallen tot verkeerde adviezen leiden. We verwachten dat de kwaliteit van de uiteindelijk gerapporteerde data die wordt verzameld op basis van adviezen van de WPM-assistent zal toenemen ten opzichte van de situatie zonder de assistent.

De WPM-assistent vereist continue updates van regelgeving en jurisprudentie om actueel te blijven. Het systeem is beperkt tot advisering en biedt geen directe ondersteuning voor het genereren van te rapporteren data.

4.4.3. Implementatietermijn en kosten

De WPM-assistent maakt gebruik van generatieve AI met een kennisbank van regelgeving en praktijkinformatie, waardoor de implementatie relatief snel en kostenefficiënt kan verlopen. Deze oplossing is vooral geschikt als algemene ondersteuningstool voor werkgevers en stelt geen eisen aan organisatiegrootte of datavolume. Het is een generiek inzetbare oplossing die breed opschaalbaar is.

1. Opbouw kennisbank en AI-integratie (0,25 – 0,5 jaar)

In deze fase worden de bronnen verzameld en gestructureerd (regelgeving, handreikingen, voorbeeldcasussen, veelgestelde vragen). De large language model (LLM)-omgeving wordt ingericht en gekoppeld aan de kennisbank via een RAG-architectuur. Eventueel kunnen bestaande overheidsmodellen en infrastructuur (zoals *WooChat*) worden hergebruikt.

2. Testfase en afstemming met beleid (0,25 jaar)

De assistent wordt getest op juridische nauwkeurigheid, bruikbaarheid en begrijpelijkheid. Daarbij is afstemming met beleidsmakers essentieel om te waarborgen dat adviezen correct verwijzen naar de bedoeling van regelgeving.

3. Livegang en beheer (doorlopend)

Na lancering is het systeem direct inzetbaar voor alle werkgevers. Regelmatige updates van de kennisbank zijn vereist bij wijzigingen in wetgeving, beleidsinterpretatie of praktijkervaring.

4.4.3.1. Kostenindicatie

De WPM-assistent heeft relatief lage implementatiekosten per gebruiker vanwege de generieke aard van het systeem. De grootste kostenpost ligt in initiële ontwikkeling, met daarna structurele onderhoudskosten.

- Eenmalige kosten (ontwikkeling en inrichting): afhankelijk van de volledigheid van de kennisbank, benodigde tooling (RAG-opzet, hosting), en gewenste gebruiksinterface (chatbot op website, via portaal, API);
- Structurele kosten: technische ondersteuning, kennisbankonderhoud en updates bij wetswijzigingen.

4.4.3.2. Factoren die termijn en kosten beïnvloeden

- Beschikbaarheid van goed gestructureerde broninformatie (zoals RVO-handreikingen, praktijkvoorbeelden, jurisprudentie);
- Mate van hergebruik van bestaande AI-infrastructuur binnen de overheid (zoals eerdere pilots met LLM-toepassingen);
- Kwaliteit en omvang van de kennisbank: hoe meer context en casuïstiek beschikbaar is, hoe bruikbaarder en accurater het systeem;
- Wenselijke gebruikersinterface (laagdrempelig via web, of geïntegreerd in bestaande portals zoals eLoket of eHerkenning);
- Behoeft aan juridische borging: er kunnen aanvullende kosten zijn voor juridische toetsing en kwaliteitscontrole bij complexe vragen.

4.5. Statistische schatting

Deze oplossingsrichting implementeert een regelgebaseerd systeem dat bestaande mobiliteitsstatistieken automatisch toepast op organisatiespecifieke postcodegegevens. Het systeem valt onder de brede definitie van AI door zijn vermogen om automatisch voorspellingen te genereren, hoewel het technisch gezien meer een statistische calculator is.



Voorbeeld

Werkgevers krijgen een simpele tool die automatisch schattingen maakt op basis van bestaande CBS- en rijksoverheidsstatistieken over mobiliteitsgedrag per regio. Door alleen postcodes van werknemers en kantoorlocaties in te voeren, berekent het systeem direct het verwachte woon-werkverkeer. De tool gebruikt bekende cijfers zoals "66% van de afgelegde afstand bij woon-werkverkeer gaat per auto in Friesland" (fictief) en past deze toe op de specifieke werknemersverdeling. Het is een snelle, no-nonsense oplossing zonder enquêtes of complexe technologie, gewoon gebaseerd op wat we al weten over hoe Nederland reist. Werkgevers kunnen direct hun WPM-rapportage verkrijgen door simpelweg de lijst met postcodes te uploaden.

4.5.1. Benodigde data

Het systeem maakt inschatting op basis van openbare mobiliteitsstatistieken.

4.5.2. Voor- en nadelen

Het systeem verwerkt alleen postcodegegevens en geen gevoelige persoonsgegevens. De transparantie is groot omdat de berekeningen volledig gebaseerd zijn op openbare, bekende statistieken die eenvoudig na te rekenen zijn. De werkbaarheid voor bedrijven is uitstekend door de simpele interface waarbij alleen een personeelsbestand geüpload hoeft te worden. De implementatietermijn is kort en voor de overheid zijn de kosten laag omdat het systeem relatief simpel is en uitsluitend gebruik wordt gemaakt van reeds beschikbare data.

De nauwkeurigheid is zeer beperkt omdat geen rekening wordt gehouden met organisatiespecifieke factoren zoals bedrijfscultuur, thuiswerkbeleid of specifieke voorzieningen. De databeschikbaarheid hangt af van de granulariteit en actualiteit van CBS-statistieken per postcodegebied. Het systeem mist de verfijning van echte AI-systemen en kan geen patronen leren of zich aanpassen aan specifieke organisatieomstandigheden, waardoor het eerder geschikt is als snelle indicatie dan als nauwkeurige schatting.

4.5.3. Implementatietermijn en kosten

De oplossingsrichting *Statistische schatting* biedt een laagdrempelige, snel te implementeren benadering die gebaseerd is op bestaande statistieken. De methode gebruikt eenvoudige rekenregels en vereist nauwelijks data van individuele organisaties, wat resulteert in minimale ontwikkel- en beheerkosten. Dit maakt het systeem met name geschikt als indicatief hulpmiddel of als basisniveauvoorziening voor organisaties zonder capaciteit voor geavanceerdere modellen.

1. Ontwikkeling en configuratie (0,25 jaar)

Het systeem wordt ingericht met een set rekenregels die mobiliteitsstatistieken (bijvoorbeeld van het CBS) koppelen aan postcodegegevens. Er wordt een eenvoudige interface ontwikkeld waarmee organisaties een geanoniseerd personeelsbestand (met postcodes) kunnen uploaden, waarna een voorspelling volgt van modal split en jaarkilometers.

2. Testfase en gebruikersondersteuning (0,25 jaar)

Het systeem wordt getest op robuustheid, gebruiksvriendelijkheid en juistheid van rekenmethodiek. Daarbij wordt gekeken of de gebruikte statistieken voldoende actueel en representatief zijn, en of de output begrijpelijk is voor niet-deskundige gebruikers.

3. Livegang en jaarlijks onderhoud (doorlopend)

Na oplevering is het systeem direct toepasbaar en schaalbaar naar alle organisaties. Jaarlijks onderhoud beperkt zich tot het actualiseren van statistieken en eventuele technische verbeteringen.

4.5.3.1. Kostenindicatie

De kosten van dit systeem zijn beperkt, zowel in ontwikkeling als beheer, doordat gebruik wordt gemaakt van reeds beschikbare data en eenvoudige logica.

- Eenmalige kosten (ontwikkeling en inrichting): afhankelijk van gewenste gebruiksinterface, hosting en schaalbaarheid;
- Jaarlijkse kosten: statistiekupdates, technische ondersteuning en onderhoud.

4.5.3.2. Factoren die termijn en kosten beïnvloeden

- Beschikbaarheid en granulariteit van openbare mobiliteitsdata per postcodegebied (hoe fijner de statistiek, hoe beter de schatting);
- Beoogde interface: van eenvoudige webtool tot integratie in bestaande rapportagesystemen;
- Mate van begeleiding of toelichting: hoewel het model transparant is, kunnen gebruikers ondersteuning wensen bij interpretatie;
- Verwachtingen rond nauwkeurigheid: als het systeem ook voor beleidsmatige of handavingsdoeleinden wordt gebruikt, kunnen aanvullende kwaliteits- of validatiestappen nodig zijn.

5. Evaluatie

5.1. Opzet workshop

Om de geïdentificeerde oplossingsrichtingen te evalueren hebben we een workshop georganiseerd met vertegenwoordigers van betrokken partijen. De zes deelnemers waren vertegenwoordigers van IenW, EZ, RVO, en een HR-adviseur die de werkgeverspositie vertegenwoordigde.

De workshop begon met een korte uitleg over AI en de concepten die relevant zijn voor WPM-rapportage, vergelijkbaar met de inhoud van hoofdstuk 2. Vervolgens werden de verschillende oplossingsrichtingen systematisch besproken met als doel de discussie op gang te brengen.

Tijdens de discussie werden de oplossingsrichtingen beoordeeld op twee hoofdcriteria:

- **Nauwkeurigheid:** In hoeverre levert de oplossing accurate gegevens op die representatief zijn voor de werkelijke mobiliteitspatronen van werknemers;
- **Werkbaarheid:** Hoe uitvoerbaar is de oplossing voor werkgevers, rekening houdend met de benodigde tijd, middelen en expertise.

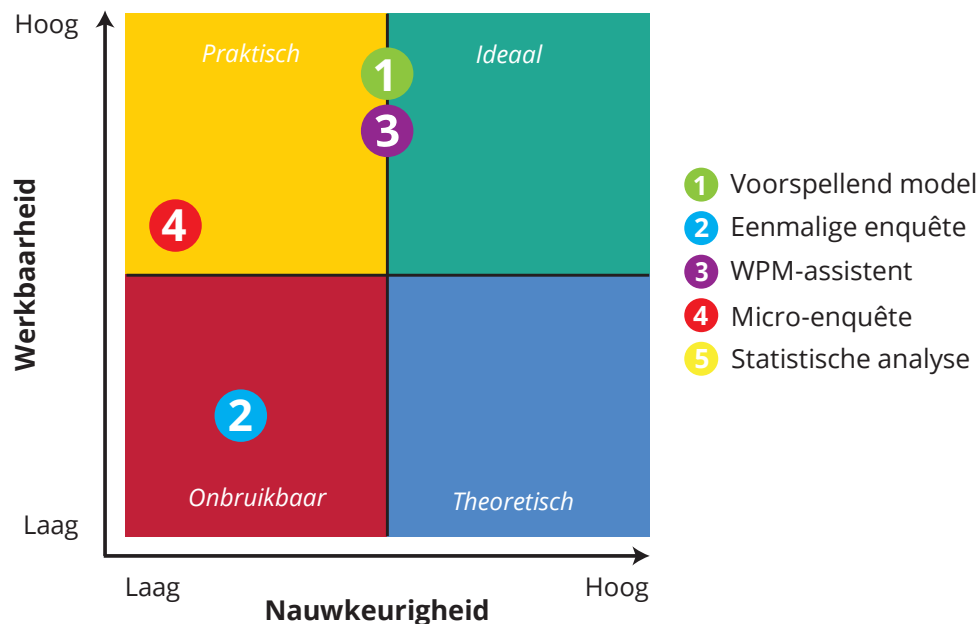
Deze criteria vormden de assen van een evaluatiematrix waarin elke oplossingsrichting werd gepositioneerd. Deze matrix is bedoeld om de oplossingsrichtingen met elkaar te vergelijken, niet om een absoluut oordeel te vellen over hun geschiktheid.

5.2. Evaluatie

Figuur 2 toont de inschatting van deelnemers over relatieve posities van oplossingsrichtingen langs de assen van werkbaarheid en nauwkeurigheid. We kunnen vier kwadranten onderscheiden:

- **Ideaal** (hoge werkbaarheid, hoge nauwkeurigheid): Oplossingen die zowel praktisch uitvoerbaar zijn als accurate resultaten opleveren. Dit zijn de meest wenselijke oplossingen.
- **Praktisch** (hoge werkbaarheid, lage nauwkeurigheid): Oplossingen die werkbaar zijn maar mogelijk minder betrouwbare gegevens opleveren. Deze kunnen nuttig zijn als tussenoplossing.

- **Theoretisch** (lage werkbaarheid, hoge nauwkeurigheid): Oplossingen die wel accurate resultaten kunnen geven maar moeilijk uitvoerbaar zijn in de praktijk.
- **Onbruikbaar** (lage werkbaarheid, lage nauwkeurigheid): Oplossingen die noch praktisch noch accuraat zijn en daarom minder geschikt om verder te onderzoeken.



Figuur 2. Geëvalueerde oplossingsrichtingen. Richting (5) is niet geëvalueerd. Zie sectie 5.3 voor onderbouwing van deze posities.

5.3. Evaluatie per oplossingsrichting

5.3.1. Voorspellend model

Het *Voorspellend model* werd hoog gepositioneerd qua werkbaarheid. De deelnemers erkenden het potentieel van deze benadering, waarbij werkgevers alleen basisgegevens zoals postcodes, leeftijden en geslacht van werknemers hoeven aan te leveren. De werkgever benadrukte dat dit "veel minder werk" zou zijn dan het huidige systeem van enquêtes uitzetten.

RVO merkte op dat het cruciaal is om maatregelen die werkgevers al hebben geïmplementeerd om duurzamer reizen te stimuleren mee te nemen in het model, zoals fietsregelingen en het aantal beschikbare parkeerplaatsen. Tegelijkertijd

werden er zorgen geuit over de nauwkeurigheid van deze benadering en hoe deze gevalideerd zou moeten worden.

5.3.2. *Eenmalige enquête*

Deelnemers wezen erop dat een *Eenmalige enquête* weliswaar de jaarlijkse administratieve last vermindert, maar vragen opwerpt over representativiteit over tijd. Een deelnemer merkte op dat mobiliteitspatronen kunnen veranderen en dat werkgevers alsnog een enquête met hoge opkomst moeten uitvoeren.

5.3.3. *WPM-assistent*

De *WPM-assistent* werd gepositioneerd als redelijk werkbaar en nauwkeurig. RVO zag mogelijkheden om de assistent ook voor andere duurzaamheidsanalyses te gebruiken. Vanuit het ministerie werd gesuggereerd dat een dergelijk AI-systeem mogelijk bij softwareleveranciers geïntegreerd zou kunnen worden.

Een deelnemer stelde dat de assistent nog effectiever zou zijn als deze gepersonaliseerde antwoorden kan geven op basis van specifieke organisatiekenmerken. Vanuit EZ werd opgemerkt dat er al vergelijkbare ontwikkelingen lopen en werd voorgesteld dat hier een pilot voor opgezet zou kunnen worden.

5.3.4. *Micro-enquête*

De *Micro-enquête* werd als beter werkbaar maar waarschijnlijk minder nauwkeurig beoordeeld. De deelnemers zagen twee interpretaties van dit concept: enerzijds het stellen van minder vragen (bijvoorbeeld alleen focussen op de modal split), anderzijds het bevragen van een kleinere groep mensen.

Een deelnemer noemde ook een mogelijke combinatie van deze richting met de richting *voorspellend model* (richting 1).

5.3.5. *Statistische schatting*

De *Statistische schatting* werd tijdens de workshop gepresenteerd en geëvalueerd, maar door deelnemers als onvoldoende zinvol beoordeeld voor verdere uitwerking. RVO merkte op dat algemene statistieken op macroniveau alleen nuttig zouden zijn als deze verrijkt zouden worden met bedrijfsspecifieke gegevens op microniveau. Het traject van reeds geaggregeerde macrostatistieken om te zetten naar bedrijfsniveau, om de resultaten uiteindelijk weer te aggregeren, werd als onlogisch en inefficiënt beschouwd.

Wel werd de mogelijkheid om de *Statistische schatting* als benchmark te gebruiken werd genoemd als manier om te bepalen of een organisatie er "ver onder of boven" zit, als een eerste indicatie kan geven. Dit zou ook gebruikt kunnen worden in het kader van

de 'plausibiliteitscheck' die nu al wordt toegepast door omgevingsdiensten, waarbij wordt gekeken of de aangeleverde data wel kan kloppen.

5.4. Aandachtspunten

Tijdens de workshop kwamen verschillende praktische uitdagingen en aandachtspunten naar voren.

5.4.1. *Huidige werkwijze en AI*

Tijdens de workshop kwam duidelijk naar voren dat veel werkgevers op dit moment kampen met een gebrek aan geschikte tooling voor het opstellen van de wettelijk vereiste WPM-rapportages. De HR-vertegenwoordiger benadrukte dat zij nu vaak genooddaakt zijn om met zelfontwikkelde enquêtes (bijvoorbeeld in Google Forms) en bewerkelijke Excel-bestanden te werken om mobiliteitsgegevens van werknemers te verzamelen en te verwerken. Dit leidt tot een aanzienlijke administratieve belasting, foutenrisico's, en grote onderlinge verschillen in werkwijze en nauwkeurigheid.

In het bijzonder werd gewezen op de uitdaging bij organisaties met onregelmatige werktijden of ploegenroosters (zoals bij zogenoemde "omslagroosters"). Voor dit soort situaties schieten standaardvragenlijsten en rekensheets tekort, waardoor de schattingen vaak gebaseerd zijn op aannames of grove gemiddelden. Een deelnemer noemde de huidige aanpak dan ook "natte-vingerwerk", waarmee wordt aangegeven dat de huidige rapportages vaak weinig houvast bieden of moeilijk reproduceerbaar zijn.

Hoewel AI-gedreven oplossingen niet perfect zijn en in sommige gevallen met onzekerheidsmarges werken, biedt automatisering wel kansen om de kwaliteit, consistentie en reproduceerbaarheid van de rapportages te verbeteren ten opzichte van de huidige handmatige methoden. Het is dan ook van belang dat bij de beoordeling van nieuwe oplossingen niet uitsluitend wordt gekeken naar de theoretische nauwkeurigheid, maar ook naar de praktische verbetering ten opzichte van de bestaande situatie.

Zonder centrale ondersteuning of tooling blijft de uitvoering van de WPM-verplichting namelijk sterk afhankelijk van de digitale vaardigheden, tijdsinvestering en interpretatie binnen individuele organisaties, met als gevolg een ongelijke uitvoeringspraktijk en beperkte vergelijkbaarheid tussen werkgevers.

5.4.2. *Softwareleveranciers*

Tijdens de verkenning werd gesuggereerd dat bestaande leveranciers van HR-software (zoals salarispakketten of personeelsinformatiesystemen) een rol zouden kunnen spelen bij de implementatie van de AI-oplossingen, bijvoorbeeld door functionaliteit voor WPM-rapportage te integreren in hun systemen. Hoewel dit op

termijn voordelen kan bieden in termen van gebruiksgemak en schaalbaarheid, kleven hier ook belangrijke aandachtspunten aan.

Een integratie via marktpartijen vereist namelijk:

- Een grootschalige uitvraag en coördinatie met alle relevante softwareleveranciers;
- (Pre)certificering of toetsing van de oplossing om consistentie, betrouwbaarheid en naleving van de regelgeving te waarborgen;
- Gelijke toegang tot gecertificeerde systemen, ongeacht het type of de leverancier van het HR-pakket dat een werkgever reeds gebruikt.

Als de verantwoordelijkheid voor implementatie bij marktpartijen wordt gelegd zonder duidelijke kaders of regie vanuit de overheid, bestaat het risico op:

- Fragmentatie van kwaliteit en interpretatie van de regelgeving;
- Oneerlijke concurrentie, waarbij alleen gebruikers van bepaalde software toegang hebben tot goedgekeurde of gevalideerde tools;
- Nadelige effecten voor werkgevers die reeds geïnvesteerd hebben in systemen die geen ondersteuning bieden of niet tijdig gecertificeerd raken.

Daarom verdient het aanbeveling dat de overheid zelf een actieve rol behoudt in de ontwikkeling en borging van een centrale, toegankelijke en uniforme voorziening. Leveranciers zouden op termijn wel kunnen aansluiten via standaarden of API's, maar pas nadat de inhoudelijke kaders zijn vastgesteld en breed beschikbaar zijn voor alle partijen.

5.4.3. *Kortetermijnoplossing versus langetermijnvisie*

Tijdens de workshop werd nadrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen kortetermijnoplossingen die de huidige rapportagelast verlichten en langetermijninnovaties die structurele verbeteringen kunnen brengen in de dataverzameling en analyse rond werkgebonden mobiliteit. Beide typen oplossingen werden als waardevol erkend, maar wel met verschillende verwachtingen en rollen binnen het bredere beleidskader.

Oplossingen die werkgevers op korte termijn kunnen ondersteunen bij het verbeteren van hun huidige enquêtepraktijk, bijvoorbeeld door het bieden van betere vraagstellingen, tools voor dataverwerking of begeleiding bij interpretatie, werden als zeer waardevol gezien. Zulke maatregelen sluiten aan bij de directe behoefte aan

praktische ondersteuning en kunnen snel bijdragen aan een meer betrouwbare en efficiënte uitvoering van de WPM-verplichting.

Tegelijkertijd werd kritisch gekeken naar de meest laagdrempelige optie: optie 5 (statistische schatting). Hoewel deze oplossing in theorie snel en goedkoop te implementeren is, werd zij door meerdere deelnemers als inefficiënt en onlogisch bestempeld. De beperkingen op het gebied van nauwkeurigheid, maatwerk en actualiteit maken dat deze optie weinig toegevoegde waarde biedt boven de huidige, handmatige werkwijzen. De oplossing wordt daarmee vooral gezien als een tijdelijke overbrugging, niet als structureel antwoord op de uitvoeringsproblematiek.

Aan de andere kant werd optie 1 (het voorspellend model) herkend als de oplossing met de grootste potentie op langere termijn. Deze aanpak kan leiden tot significante administratieve lastenverlichting en een hoge mate van nauwkeurigheid zonder periodieke enquêtes. Tegelijkertijd werd erkend dat deze route de meeste tijd en investering vergt, onder meer vanwege de benodigde dataverzameling, training, validatie en iteratieve verbetering van het model.

Deelnemers gaven aan dat het belangrijk is om deze spanningsboog tussen kortetermijnhulp en langetermijninnovatie expliciet te onderkennen in het beleid. Er is behoefte aan een duidelijke fasering of routekaart, waarin enerzijds direct uitvoerbare oplossingen worden ingezet om werkgevers nú te ondersteunen, en anderzijds wordt gewerkt aan de ontwikkeling van robuuste, toekomstbestendige AI-oplossingen voor structurele rapportageondersteuning.

6. Discussie

De workshop-resultaten uit Hoofdstuk 5 roepen bredere vragen op over implementatie en impact van AI-oplossingen voor WPM. In dit hoofdstuk reflecteren we op deze uitkomsten en plaatsen we die in een breder perspectief. We combineren hierbij workshop-inzichten met eigen analyse van het beleidskader en de praktische context.

6.1. Doelgroep voor AI-oplossingen

De discussies tijdens de workshop wezen erop dat AI-oplossingen voor WPM-rapportages vooral relevant zijn voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). Bedrijven met 100 tot 250 werknemers bevinden zich in een specifieke positie: zij zijn te groot voor handmatige rapportage via Excel-sheets, maar beschikken vaak niet over de geavanceerde systemen met ritregistraties die grote ondernemingen wel hebben. Deze doelgroep vormt de *sweet spot* voor AI-gedreven schattingen, omdat zij zowel de behoefte hebben aan vereenvoudiging als de organisatieomvang die AI-oplossingen zinvol maakt.

Grote ondernemingen hebben volgens de workshop-deelnemers hun administratie meestal al op orde en kunnen relatief eenvoudig de benodigde data verzamelen. Voor hen zou de meerwaarde van AI-oplossingen beperkt zijn.

6.2. Evoluerend beleidskader

De workshop-discussies over nauwkeurigheid en validatie moeten worden gezien in het licht van het veranderende beleidskader. Hoewel het Besluit WPM formeel ruimte biedt voor interpretatie van meetmethoden, bepalen omgevingsdiensten in de praktijk wat acceptabel is bij controles. Deze spanning tussen technische mogelijkheden en juridische acceptatie wordt verder gecompliceerd door de gefaseerde opzet van de wetgeving.

In de huidige fase geldt een collectief CO₂-uitstootplafond waarbij "de wet van de grote getallen" zorgt voor een redelijk correct totaalbeeld. Dit maakt AI-schattingen met beperkte nauwkeurigheid acceptabel. Echter, als in 2026 het collectieve plafond wordt overschreden, zullen vanaf 2030 individuele normen per werkgever gelden. Dit scenario vereist een andere benadering: werkgevers moeten dan kunnen aantonen dat zij binnen hun specifieke norm blijven, wat veel hogere eisen stelt aan de nauwkeurigheid en verdedigbaarheid van de rapportages.

Deze ontwikkeling heeft directe implicaties voor transparantievereisten van AI-systemen. Omgevingsdiensten kunnen niet handhaven op basis van alleen rapportages, maar zullen bij afwijkende waarden extra onderbouwing opvragen. Dit stelt specifieke eisen aan AI-systemen die verder gaan dan alleen technische prestaties. Verschillende oplossingsrichtingen scoren verschillend op transparantie:

regelgebaseerde systemen zijn volledig uitlegbaar maar beperkt in nauwkeurigheid, terwijl machine learning-modellen nauwkeuriger kunnen zijn maar inherent moeilijker uit te leggen zijn. Dit suggereert dat transparantie een even belangrijke ontwerpeis is als nauwkeurigheid, vooral in het licht van toekomstige juridische vereisten.

6.3. Combinatie van oplossingsrichtingen

Een uitkomst van de workshop was het inzicht dat combinaties van oplossingsrichtingen ook effectief kunnen zijn. De combinatie van het voorspellend model met micro-enquêtes werd als veelbelovend gezien. Deze hybride aanpak zou werken door eerst een voorspelling te maken op basis van demografische en geografische gegevens, en deze vervolgens te verfijnen met een gerichte, beperkte enquête.

Deze benadering maximaliseert de voordelen van beide methoden: de efficiëntie van automatische voorspellingen en de nauwkeurigheid van werkelijke data. Bovendien kunnen enquêtes veel korter worden als de jaarkilometers uit bedrijfssystemen gehaald kunnen worden, waardoor alleen nog specifieke modal split-vragen gesteld hoeven te worden.

6.4. Nieuwe richting: Wizard

Geïnspireerd door de discussie en het voorbeeld van de regelgebaseerde chatbot *Eliza* in de introductie, ontstond een nieuwe oplossingsrichting die we aanduiden als *Wizard*, verwijzend naar de interactieve programma's die gebruikers stap voor stap door een proces leiden, zoals installatie van software. Deze wizard zou werkgevers op eenzelfde manier vragen stellen over hun specifieke situatie (welke data hebben ze beschikbaar, wat zijn hun organisatiekenmerken, etc.) om ze vervolgens te loodsen naar de meest geschikte oplossing. De voorgestelde oplossingen zouden AI-gebaseerd kunnen zijn, maar dat hoeft niet per se.

Een dergelijke wizard-functionaliteit zou bijvoorbeeld ook geïntegreerd kunnen worden binnen de WPM-assistent.

6.5. Risico's

AI-oplossingen voor WPM-rapportage kunnen onbedoelde effecten hebben die voorzichtigheid rechtvaardigen. Het risico van een 'papieren werkelijkheid' ontstaat wanneer AI-schattingen de werkelijke situatie gaan vervangen in plaats van reflecteren. Dit kan leiden tot verminderde aandacht voor werkelijke mobiliteitspatronen en hun verandering.

Een tweede aandachtspunt betreft de energie-impact van AI-systemen zelf. Het inzetten van energie-intensieve rekenmodellen voor het bevorderen van CO₂-reductie kan op het eerste gezicht paradoxaal lijken. Hoewel de inzet van AI veelbelovend is

voor het verbeteren van inzicht en effectiviteit in mobiliteitsbeleid, vraagt deze route wél om een zorgvuldige afweging van de ecologische voetafdruk van de gebruikte technologie. Het is daarom van belang dat keuzes voor AI-toepassingen gepaard gaan met een transparante onderbouwing van de verwachte milieu-opbrengsten ten opzichte van de energie- en dataconsumptie van het systeem zelf. Dit vraagt om motivering, maar ook om het verkennen van energie-efficiënte modellen en infrastructuur.

Ten slotte bestaat het risico dat de mogelijkheid van AI-schattingen een verkeerd signaal afgeven aan bedrijven die hebben geïnvesteerd in nauwkeurige registratiesystemen of een deugdelijke enquêteprocedure. Dit zou kunnen leiden tot verminderde bereidheid om in datagedreven mobiliteitsmanagement te investeren.

6.6. Limitaties

Dit verkennende onderzoek heeft verschillende beperkingen die de interpretatie van de resultaten beïnvloeden. De workshop had een beperkt aantal deelnemers (zes), waardoor de representativiteit van de evaluaties begrensd is. Bovendien zijn de oplossingsrichtingen alleen conceptueel beoordeeld; er zijn geen concrete implementaties getest of gevalideerd. De tijdshorizon van het onderzoek was beperkt.

7. Conclusies

Deze verkenning beoogde antwoord te geven op vier centrale vragen over de inzet van AI bij WPM-rapportages. Op basis van de workshop met stakeholders en gesprekken met beleidsmedewerkers kunnen we deze vragen nu beantwoorden.

Welke randvoorwaarden en aandachtspunten zijn relevant bij de ontwikkeling van AI-tools voor WPM?

De ontwikkeling van AI-tools voor WPM kent verschillende randvoorwaarden en aandachtspunten. Juridische acceptatie door omgevingsdiensten vormt de grootste onzekerheid, aangezien zij in de praktijk bepalen wat acceptabel is bij controles. AI-schattingen op basis van machine learning zijn inherent moeilijk verdedigbaar, vooral wanneer vanaf 2030 mogelijk individuele normen gelden die hogere nauwkeurigheidseisen stellen. Nauw gerelateerd hieraan is de behoefte aan transparantie en uitlegbaarheid van AI-systemen voor acceptatie door stakeholders.

Databeschikbaarheid en -kwaliteit bepalen in grote mate de haalbaarheid van AI-oplossingen. Deze vereisen adequate basisadministratie bij werkgevers, toegang tot relevante open data, en vaak organisatiespecifieke gegevens die niet altijd beschikbaar zijn. Privacy en ethische overwegingen spelen mee bij het verwerken van personeelsgegevens, evenals het risico op een 'papieren werkelijkheid' waarbij AI-schattingen de werkelijke situatie vervangen in plaats van reflecteren. Tot slot vragen implementatie en beheer om zorgvuldige afwegingen tussen overheidsregie versus inzet van marktpartijen, schaalbaarheid van oplossingen, en de noodzaak van continue updates bij beleidswijzigingen.

Welke oplossingsrichtingen met een AI-component zijn het meest kansrijk?

Uit de workshopsessie blijken twee oplossingsrichtingen het meest kansrijk voor vervolgonderzoek, elk met een verschillende tijdshorizon. De *WPM-assistent* scoort het beste op de criteria werkbaarheid en nauwkeurigheid en kan relatief snel worden geïmplementeerd op basis van ervaring met het bouwen van vergelijkbare oplossingen. Dit maakt het de meest realistische oplossing voor de middellange termijn.

Het *Voorspellend model* biedt op langere termijn het grootste potentieel voor administratieve lastenverlichting door werkgevers volledig te ontlasten van enquêtes. Hoewel dit vragen oproept over nauwkeurigheid en juridische acceptatie, maken de potentiële voordelen het waardevol om te verkennen. In combinatie met een *Micro-enquête* wordt het model meer gegrond in echte data en potentieel nauwkeuriger.

In hoeverre zijn AI-oplossingen een effectieve benadering voor het verminderen van regeldruk bij WPM-rapportages?

AI-oplossingen kunnen effectief zijn voor het verminderen van regeldruk bij WPM-rapportages, maar alleen onder specifieke voorwaarden en voor de juiste doelgroep. De grootste effectiviteit ligt bij het midden- en kleinbedrijf, dat zich tussen wal en schip bevindt: te groot voor volledig handmatige processen maar zonder de geavanceerde registratiesystemen van grote ondernemingen. Voor deze groep kunnen ondersteunende AI-tools zoals een WPM-assistent of hybride oplossingen die voorspellingen combineren met beperkte enquêtes tijdsbesparing opleveren.

De effectiviteit wordt echter beperkt door praktische uitdagingen. Acceptatie door omgevingsdiensten blijft onzeker, vooral omdat AI-schattingen moeilijk verdedigbaar zijn bij handhaving. Bovendien stellen mogelijk individuele normen vanaf 2030 veel hogere nauwkeurigheidseisen dan het huidige collectieve CO₂-plafond. Technisch gezien vereisen machine learning-modellen veel organisatiespecifieke data die misschien niet beschikbaar is, terwijl transparantie-eisen botsen met de complexiteit van AI-systemen.

Op basis van deze analyse zijn AI-oplossingen het meest effectief als ondersteunende tools die werkgevers helpen om zelf beter te rapporteren, niet als volledige vervanging van bestaande processen. Hun succes hangt sterk af van realistische verwachtingen, zorgvuldige implementatie met focus op transparantie, en vroege betrokkenheid van handhavingsinstanties om acceptatiecriteria vast te stellen. Voor het mkb kunnen ze een nuttige aanvulling vormen op verbeterde tooling.

7.1. Voorgestelde vervolgstappen

7.1.1. Voor de overheid

1. **Zet een ontwikkellijn uit voor langetermijnoplossingen**, waaronder het *Voorspellende model*. Start met het opzetten van een publieke data-infrastructuur, toegankelijk voor modelontwikkeling en validatie.
2. **Borg de regie op kwaliteit en gelijk speelveld**. Definieer kaders of certificeringsvoorwaarden voor AI-tools die door derden (zoals softwareleveranciers) worden ontwikkeld.
3. **Stimuleer pilotprojecten en veldtesten**, waarbij diverse typen organisaties (sectoren, grootteklassen) AI-oplossingen kunnen uitproberen onder begeleiding).

4. **Verbeter tooling.** Ontwikkel (bijvoorbeeld) Excel-templates, kant-en-klare formulieren en concrete handleidingen om werkgevers administratieve houvast te geven. Dit is een relatief kleine investering met directe impact.

7.1.2. *Voor de werkgevers*

1. **Versterk de digitale basisadministratie.** Een actuele en gestructureerde digitale personeelsadministratie vormt een belangrijke basis voor het efficiënt kunnen voldoen aan de WPM-verplichting. Denk aan gegevens zoals werklocaties, functies, postcodes en roosters. Een solide HR-administratie ondersteunt niet alleen de mobiliteitsrapportage, maar draagt ook bij aan een betere informatievoorziening en sturingsmogelijkheden binnen de bredere bedrijfsvoering.
2. **Deel ervaringen.** Deel ervaringen uit de praktijk (ook bij knelpunten of maatwerkvragen) via brancheorganisaties of pilots, zodat toekomstige tools beter aansluiten op de realiteit van werkgevers.

7.1.3. *Voor onderzoekers*

1. **Start met een pilot naar de WPM-assistent.** Deze oplossing ondersteunt werkgevers bij het aanleveren van de gegevens.
2. **Betrek omgevingstdiensten vanaf het begin.** Met name voor AI-toepassingen die schattingen maken van de in te leveren data moeten er acceptatiecriteria worden vastgesteld die gedragen worden door de toezichthoudende instanties.
3. **Voer kosten-batenanalyse uit.** Meet de huidige tijdsinvestering van mkb-werkgevers in WPM-rapportage en vergelijk dit met verwachte besparingen van AI-oplossingen. Onderzoek of complexe AI-oplossingen wel daadwerkelijk efficiënter zijn dan verbeterde eenvoudige tools.

8. Referenties

- [1] Rijksoverheid. Klimaatakkoord. 28 juni 2019. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>
- [2] Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit: Handreiking voor werkgevers. Den Haag: RVO; februari 2025. Beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-02/Handreiking-gegevensverzameling-Werkgebonden-persenmobiliteit.pdf>
- [3] Europese Unie. Verordening (EU) 2024/1689 betreffende kunstmatige intelligentie (AI-verordening), artikel 3 lid 1. 13 juni 2024. Beschikbaar op: <https://eur-ex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>
- [4] Pigment. Understanding the modern AI landscape. 3 februari 2025. Beschikbaar op: <https://www.pigment.com/blog/understanding-the-modern-ai-landscape>
- [5] Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Verplaatsingen van de Nederlandse bevolking; kenmerken en vervoerwijzen, regio. StatLine. Gewijzigd op: 4 juli 2024. Beschikbaar op: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84709NED/table>
- [6] Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Verplaatsingen per persoon per dag; kenmerken, vervoerwijze en motief. StatLine. Gewijzigd op: 31 januari 2025. Beschikbaar op: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85481NED/table>
- [7] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Mobiliteitsbeeld 2023. 14 november 2023. Beschikbaar op: <https://www.kimnet.nl/documenten/2023/11/14/mobiliteitsbeeld-2023>
- [8] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Kerncijfers Mobiliteit 2024. 18 november 2024. Beschikbaar op: <https://www.kimnet.nl/documenten/2024/11/18/kerncijfers-mobiliteit-2024>
- [9] iBestuur. OmgevingsChat beschikbaar voor alle Nederlandse overheden. 25 juni 2025. Beschikbaar op: <https://ibestuur.nl/artikel/omgevingschat-beschikbaar-voor-alle-nederlandse-overheden/>
- [10] Nederlands Kenniscentrum Open Overheid (NKOO). WooChat: jouw AI-assistent voor de Wet open overheid. 24 juni 2025. Beschikbaar op: <https://nkoo.nl/actueel/2935603.aspx>

Appendix 1. Afkortingen

Afkorting	Definitie
AI	Kunstmatige intelligentie (artificial intelligence)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EZ	Ministerie van Economische Zaken
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
LLM	Large language model
NKOO	Nederlands Kenniscentrum Open Overheid
RAG	Retrieval Augmented Generation
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
WPM	Werkgebonden personenmobiliteit

Tabel 2. Lijst van gebruikte afkortingen.



**Universiteit
Utrecht**

Sharing science,
shaping tomorrow

Onderzoek naar integratie van
Besluit WPM met CSRD, EED en
CO₂-Prestatieladder

Rotterdam, 25 juni 2025

Projectnummer Stimular: 919

Opdrachtgevers:

Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Opgesteld door:

Marlies Peschier	(Stichting Stimular)
Marc Herberigs	(Stichting Stimular)
Hessel Tabor	(Stichting Stimular)

COLOFON

Stichting Stimular is de werkplaats voor Duurzaam Ondernemen. Wij vertalen de groeiende vraag om duurzaamheid naar praktische instrumenten en werkwijzen voor bedrijven, brancheverenigingen, overheden en zorgaanbieders. Wij willen de verduurzaming van bedrijven en organisaties versnellen door kennis en ervaring te delen, onder andere op stimular.nl/doe-het-zelf. Ons doel is dat ondernemers en managers weten wat hun grootste impact op duurzaamheid is en wat de bijbehorende maatregelen gericht op verduurzaming zijn. Kenmerken van onze werkwijze zijn maatwerk, inspirerende samenwerking en heldere communicatie.

Stichting Stimular
Botersloot 177
3011 HE Rotterdam
t 010 - 238 28 28
e mail@stimular.nl
i www.stimular.nl

Tenzij schriftelijk anders overeengekomen blijft het gedachtegoed in dit document eigendom van Stimular en mag het door de opdrachtgever uitsluitend worden gebruikt voor eigen gebruik. Tenzij schriftelijk anders overeengekomen zijn op al onze diensten onze algemene voorwaarden van toepassing.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	1
1.1	Introductie tot het onderzoek	1
1.2	Leeswijzer	1
2	CONTEXT EN KADERS.....	2
2.1	WPM	2
2.2	EED	2
2.3	CSRD	2
2.3.1	ESRS E1: GHG protocol en ISO 14064-1:2018	3
2.3.2	GHG protocol.....	4
2.3.3	VSME	5
2.4	CO ₂ -Prestatieladder	6
3	ANALYSE.....	7
3.1	EED	7
3.1.1	Afbakening en organisatiegrens.....	7
3.1.2	Te verzamelen data.....	7
3.1.3	Bronnen voor de data	7
3.1.4	Nauwkeurigheid van de data.....	7
3.1.5	CO ₂ -berekening	8
3.2	CSRD / GHG	8
3.2.1	Afbakening en organisatiegrens.....	8
3.2.2	Te verzamelen data.....	8
3.2.3	Bronnen voor data	8
3.2.4	Nauwkeurigheid van de data.....	9
3.2.5	CO ₂ -berekening	9
3.2.6	VSME	11
3.3	EN ISO 14064	11
3.4	CO ₂ -Prestatieladder / GHG	11
3.5	WPM	12
3.5.1	Afbakening en organisatiegrens.....	12
3.5.2	Te verzamelen data.....	12
3.5.3	Bronnen voor data	14
3.5.4	Nauwkeurigheid van de data.....	15
3.5.5	CO ₂ -berekening	16
4	OPLOSSINGSRICHTINGEN	17
	BIJLAGE 1: BRONNEN	19
	BIJLAGE 2: STAKEHOLDERS	20

1 INLEIDING

Steeds meer bedrijven worden geconfronteerd met rapportageverplichtingen over hun milieu-impact, waaronder die van hun mobiliteit. Drie wettelijke kaders spelen hierbij een rol: het Besluit werkgebonden personenmobiliteit (WPM), de Energy Efficiency Directive (EED) en de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Een vierde kader is het certificeringssysteem CO₂-Prestatieladder. De kaders verschillen in vereisten op gebied van dataverzameling, berekeningsmethoden en rapportageformaat. Dit leidt tot extra administratieve lasten voor bedrijven.

1.1 INTRODUCTIE TOT HET ONDERZOEK

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Infrastructuur & Waterstaat onderzoekt Stichting Stimular de mogelijkheden om de rapportageverplichtingen van het besluit WPM beter te laten aansluiten op de rapportageverplichtingen van de EED, CSRD (GHG protocol) en de CO₂-Prestatieladder (GHG protocol) met betrekking tot zakelijke en woon-werkmobiliteit.

In dit rapport wordt onderzocht wat de verschillen zijn tussen de vier kaders en hoe de verschillen kunnen worden overbrugd. Het doel hiervan is het makkelijk maken voor bedrijven om de verzamelde gegevens over zakelijke en woon-werkmobiliteit voor alle vereiste rapportages te gebruiken. Specifiek wordt er gekeken of een aanpassing van het Besluit WPM wenselijk zou kunnen zijn, en zo ja, op welke manier. Vanwege de geringe nationale invloed worden de CSRD en EED behandeld als onveranderlijk. Het Besluit WPM wordt gezien als eventueel aanpasbaar.

Bij dit onderzoek zet Stimular een jarenlange ervaring in met het begeleiden van circa 1.000 organisaties met het opstellen van CO₂-footprints conform het GHG protocol en van circa 100 organisaties bij rapporteren voor de EED. Er zijn drie stakeholdergesprekken gevoerd. De feedback van Stichting SKAO, beheerder van het certificeringssysteem CO₂-Prestatieladder, is verwerkt in het rapport. SKAO onderschrijft de analyse en oplossingsrichtingen in dit rapport. Twee rapporterende organisaties zijn bevraagd over hun ervaringen met de WPM. De bevindingen uit deze gesprekken staan in bijlage 2.

1.2 LEESWIJZER

De structuur voor dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een korte toelichting op de kaders WPM, EED, CSRD (onder CSRD vallen vervolgens het GHG protocol, de ESRS, VSME en ISO 14064-1:2018) en CO₂-Prestatieladder. In hoofdstuk 3 volgt de analyse; wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de kaders. Hier worden de methoden onderling vergeleken op gebied van de afbakening en organisatiegrens, de te verzamelen data, databronnen, de nauwkeurigheid van de data, en de CO₂-berekening en omrekeningen m.b.t. werkgebonden personenmobiliteit. In hoofdstuk 4 worden oplossingsrichtingen besproken.

2 CONTEXT EN KADERS

2.1 WPM

Het Besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit (besluit WPM) is verplicht voor organisaties met 100 of meer werknemers. Deze moeten vanaf 1 juli 2024 jaarlijks het zakelijk verkeer en het woon-werkverkeer van de werknemers (die minimaal 20 uur betaalde arbeid per maand verrichten) rapporteren. De WPM komt voort uit het klimaatakkoord en is gericht op het in kaart brengen en reduceren van CO₂-uitstoot van werkgebonden personenmobiliteit in Nederland. Er wordt gevraagd om de **gereisde kilometers**, per voertuigtype in combinatie met brandstofsoort, en gesplitst per woon-werkverkeer of zakelijk verkeer. Ook lopen of fietsen wordt meegenomen. De CO₂ uitstoot wordt automatisch berekend door het RVO-platform op moment van indienen. (RVO, 2025).

2.2 EED

De Energy Efficiency Directive is een Europese richtlijn die tot doel heeft het energieverbruik in de EU structureel te verlagen. EED plichtig zijn organisaties die ofwel meer dan 250 FTE hebben, ofwel een jaaromzet van meer dan 50 miljoen euro gecombineerd met een jaarlijks balanstotaal van meer dan 43 miljoen euro. In de aangekondigde wijziging van de EED ligt de plicht bij een gemiddeld energieverbruik van > 10 TJ over de afgelopen drie jaar. Op basis van de bij Stimular bekende EED-rapporten wordt ingeschat dat de gewijzigde grens eerder meer dan minder plichtige bedrijven zal opleveren.

De EED is een 4-jaarse rapportageplicht om het energieverbruik van de bedrijfsgebouwen en het vervoer in kaart te brengen. De focus ligt hier op het totale energieverbruik (in GJ per jaar) en mogelijkheden voor kosteneffectieve energiebesparing. Op het gebied van vervoer moeten de plichtige bedrijven alleen het brandstof- en elektriciteitsverbruik van hun wagenpark (leasevoertuigen en voertuigen in bezit van de organisatie) rapporteren in **liters brandstof en kWh elektriciteit**. Er wordt in de EED geen CO₂-uitstoot berekend. (RVO, 2017).

2.3 CSRD

De Corporate Sustainability Reporting Directive is de Europese richtlijn die bedrijven (B.V of N.V) verplicht om uitgebreid en gestandaardiseerd te rapporteren over duurzaamheid. Het jaar 2024 is het eerste rapportagejaar waarvoor de CSRD in is gegaan, voor een eerste selecte groep organisaties. Dit betreft grote organisaties van openbaar belang (banken, verzekeraars, beursvennootschappen) met meer dan 500 werknemers. Deze organisaties hebben al een CSRD rapportage gepubliceerd over het jaar 2024.

De tweede groep betreft grote bedrijven die voldoen aan minimaal 2 van de 3 criteria: (1) netto omzet van meer dan € 50 miljoen, (2) balanstotaal groter dan € 25 miljoen, (3) meer dan 250 werknemers. Op basis van de Stop-de-klok'-richtlijn moet deze groep vanaf 1 januari 2028 de rapportageverplichting naleven over boekjaar 2027. Mogelijk wordt nog besloten om de criteria voor de CSRD-plicht van deze groep te wijzigen naar (1) meer dan 1000 werknemers, en (2) een omzet van boven de €50 miljoen óf een balanstotaal van boven de €25 miljoen. Ook de derde groep van middelgrote en kleine beursgenoteerde bedrijven, banken en verzekeringsmaatschappijen hebben uitstel tot 2028 gekregen op basis van de Stop-de-klok'-richtlijn.

Binnen de CSRD worden gedetailleerde rapportagestandaarden - de European Sustainability Reporting Standards (ESRS) - voorgeschreven, volgens welke bedrijven precies moeten rapporteren. Deze leggen vast welke informatie ondernemingen moeten rapporteren over hun materiële impacts, risico's en kansen met betrekking tot duurzaamheidsthema's op milieu-, sociaal- en governancegebied (ESG-thema's). Onderdeel van de ESRS is het opstellen van de **CO₂-footprint** van de organisatie, en de CO₂-footprint van de activiteiten van de organisatie in de waardeketen. Hierbij verwijzen de ESRS naar het GHG protocol. Het **GHG protocol** is een internationale CO₂-rapportagestandaard. Het heeft als doel het normaliseren van de manier van rapporteren over broeikasgassen over de hele wereld. Het GHG protocol schrijft voor om de CO₂-footprint van een organisatie onder te verdelen in **drie 'scopes'**. Dit betreft de directe uitstoot uit eigen gebouwinstallaties of voertuigen (Scope 1), indirecte uitstoot door de inkoop van energie (Scope 2) en de indirecte uitstoot van de organisatie in de waardeketen (Scope 3).

Zakelijk en woon-werkverkeer zijn onderdelen van de CO₂-footprint volgens het GHG protocol. Zakelijk verkeer is verdeeld over de drie scopes. Woon-werkverkeer staat in scope 3. Om hierover te rapporteren volgens het protocol heeft een organisatie de **liters brandstof en kWh elektriciteit** nodig van het wagenpark, en volstaan **(geschatte) kilometers** voor het woon-werkverkeer en zakelijke reizen met privéauto, openbaar vervoer en vliegtuig. Lopen of fietsen hoeft niet te worden meegenomen omdat het geen CO₂-uitstoot geeft.

2.3.1 ESRS E1: GHG protocol en ISO 14064-1:2018

De European Sustainability Reporting Standards zijn onderverdeeld in ESG thema's; de 'E' staat voor Environmental, 'S' voor Social en 'G' voor Governance. Het meten en reduceren van de CO₂-uitstoot van mobiliteit is onderdeel van ESRS E1 over klimaatverandering. De ESRS E1 stelt dat de onderneming haar broeikasgasemissies dient te **rapporteren volgens het GHG protocol**. Het betreft de bruto scope 1, 2, en 3 emissies, en de totale broeikasgasemissies, volgens 'de beginselen, vereisten en handvatten verschaft door de GHG Protocol Corporate Standard (versie 2004)' (Europese Commissie, 2025, p. 97). Daarbij vermeldt de ESRS E1 dat als de onderneming al de **EN ISO 14064-1:2018** toepast, ze de vereisten van deze standaard mag hanteren. Inhoudelijk is het voornaamste verschil tussen het GHG Protocol en de EN ISO 14064-1:2018 de indeling van de CO₂-footprint. De berekeningsmethoden van de CO₂-emissies zijn hetzelfde, ook voor werkgebonden personenmobiliteit.

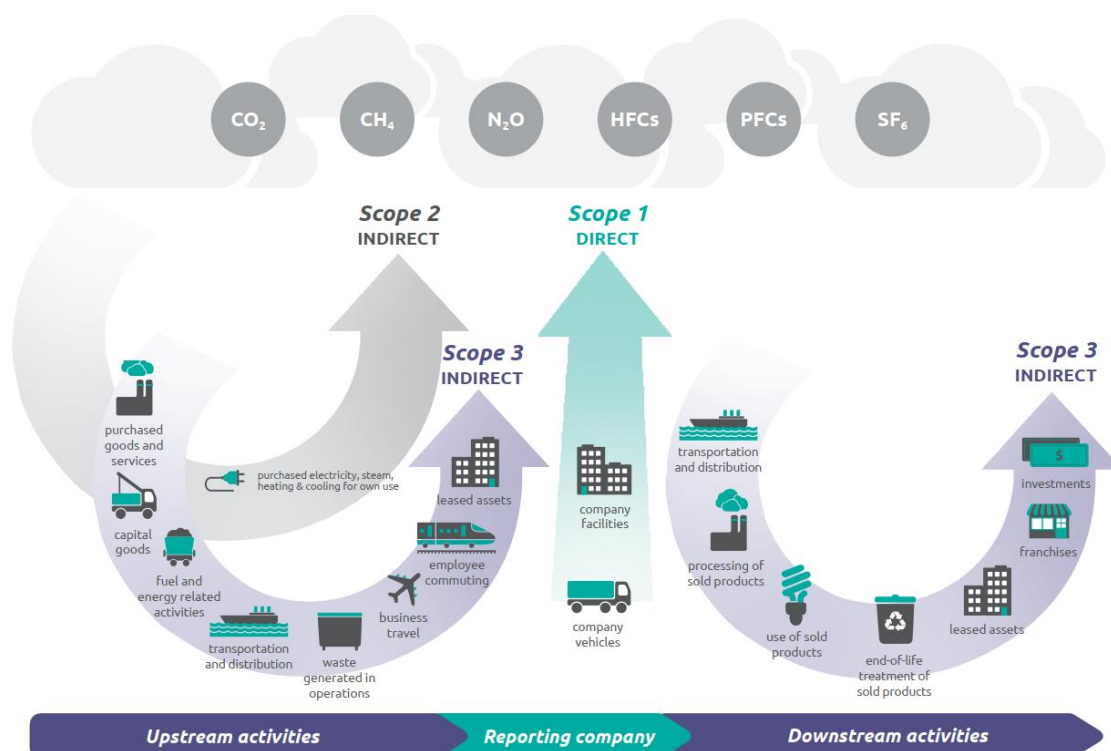
De indeling van de CO₂-footprint volgens het GHG Protocol (Corporate Standard) gaat van scope 1 – de emissies waar de onderneming veel invloed op heeft – tot scope 3 – de emissies in de keten waar de onderneming minder invloed op heeft. De EN ISO 14064-1:2018 standaard heeft een vergelijkbare opbouw, maar de benamingen en indeling zijn anders. In onderstaande tabel staan de overeenkomstige onderdelen van een footprint naast elkaar met in de derde kolom welk deel van de werkgebonden personenmobiliteit in dit vakje hoort.

GHG Protocol Corporate Standard	EN ISO 14064-1:2018	Werkgebonden personenmobiliteit
Scope 1	Category 1: Direct GHG emissions (and removals)	<i>Zakelijk verkeer</i> - Brandstofgebruik wagenpark (Voertuigen in bezit en leasevoertuigen)
Scope 2	Category 2: Indirect GHG emissions from imported energy	<i>Zakelijk verkeer</i> - Elektriciteitsverbruik van wagenpark (Voertuigen in bezit en leasevoertuigen)
	Category 3: Indirect GHG emissions from transportation	
Scope 3 - Categorie 6 – Business travel	Subcategorie 3.5: Emissions from Business travels	<i>Zakelijk verkeer</i> – Zakelijke reizen met voertuigen niet in bezit van organisatie (privévoertuigen voor zakelijk gebruik, OV en vliegtuig)
Scope 3 - Categorie 7 – Employee commuting	Subcategorie 3.3: Emissions from Employee commuting	<i>Woon-werkverkeer</i> - Met voertuigen niet in bezit van organisatie
Scope 3 - Categorie 1 – Purchased goods and services Scope 3 - Categorie 2 – Capital goods Scope 3 - Categorie 3 – Fuel- and energy-related activities (not included in scope 1 or scope 2)	Category 3 overig: Subcategorie 3.1: Emissions from Upstream transport and distribution for goods Subcategorie 3.2: Emissions from Downstream transport and distribution for goods	

Scope 3 - Categorie 4 – Upstream transportation and distribution Scope 3 - Categorie 5 – Waste generated in operations Scope 3 - Categorie 8 – Upstream leased assets Scope 3 - Categorie 9 – Downstream transportation and distribution Scope 3 - Categorie 10 – Processing of sold products Scope 3 - Categorie 11 – Use of sold products Scope 3 - Categorie 12 – End-of-life treatment of sold products Scope 3 - Categorie 13 – Downstream leased assets Scope 3 - Categorie 14 – Franchises Scope 3 - Categorie 15 – Investments	Subcategorie 3.4: Emissions from Client and visitor transport Category 4: Indirect GHG emissions from products used by organization Category 5: Indirect GHG emissions associated with the use of products from the organization Category 6: Indirect GHG emissions from other sources	
---	---	--

2.3.2 GHG protocol

Het Greenhouse Gas (GHG) Protocol deelt emissies van bedrijven en organisaties op in 3 scopes.



(Bron: World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development, 'Greenhouse Gas Protocol: Corporate value chain (Scope 3) accounting and reporting standard', p. 31).

Toelichting op de scopes en vertaling van de principes naar personenmobiliteit

Scope 1:

- Directe emissies van broeikasgassen uit installaties en voertuigen van het bedrijf. Bijvoorbeeld emissies die voortkomen uit het gebruik van aardgas in verwarmingsketels en voertuigbrandstoffen voor het wagenpark. Op deze emissies heeft het bedrijf een grote invloed en de bijbehorende verantwoordelijkheid om de emissies te reduceren en deze zo nauwkeurig mogelijk te rapporteren.

*Op basis van het GHG protocol valt het brandstofgebruik van **leaseauto's** ook in scope 1, omdat de brandstofkosten apart door het bedrijf worden betaald, en niet bij de lease in zitten. Met het aanbieden van bedrijfswagens (in bezit en lease) faciliteert en betaalt een bedrijf **zowel het zakelijk verkeer als het woon-werkverkeer en het privé-gebruik** met de betreffende auto. Dit faciliteren en betalen geeft invloed en verantwoordelijkheid en daarom worden ook de brandstoffen voor woon-werk- en privégebruik¹ van het wagenpark over het algemeen meegenomen in scope 1. In de praktijk zien bedrijven deze rekenwijze als gunstig omdat het minder registratie oplevert.*

Scope 2:

- Indirecte emissies van broeikasgassen die ontstaan door de opwekking van elektriciteit, warmte, koude en stoom in installaties die niet beheerd worden door het bedrijf. Bijvoorbeeld emissies die voortkomen uit het gebruik van elektriciteit en uit stadsverwarming.

*Het elektriciteitsgebruik van elektrische bedrijfswagens² (in bezit en lease) valt in scope 2. Met het aanbieden van bedrijfswagens (in bezit en lease) faciliteert en betaalt een bedrijf **zowel het zakelijk verkeer, het woon-werkverkeer en privé-gebruik** met de auto. Dit faciliteren en betalen geeft invloed en verantwoordelijkheid en daarom wordt ook de elektriciteit voor woon-werk- en privégebruik van het wagenpark over het algemeen meegenomen in scope 2. In de praktijk zien bedrijven deze rekenwijze als gunstig omdat het minder registratie oplevert.*

Scope 3:

- Overige indirecte emissies die ontstaan als gevolg van activiteiten van het bedrijf, maar uit bronnen die niet worden beheerd door het bedrijf. Bijvoorbeeld emissies die voortkomen uit ingekochte producten en diensten, *zakelijke reizen (met privéauto³, OV en vliegtuig)*, woon-werkverkeer met voertuigen die niet van het bedrijf zijn, uitbesteed transport en afvalverwerking.

Een richtlijn uit het GHG-protocol is om per scope 3 categorie te bepalen of deze emissie relevant is op basis van de grootte van de geschatte emissies en criteria zoals de mate van invloed van het bedrijf door bijvoorbeeld de positie in de keten, of de visie van stakeholders. Categorieën die als "niet relevant" zijn beoordeeld mogen worden weggelaten in de footprint. In de praktijk zien we dat de meeste bedrijven de zakelijke reizen en woon-werkverkeer in scope 3 rapporteren. Daarbij is de argumentatie dat het vrij gemakkelijk is te berekenen en ze zich er mede-verantwoordelijk voor voelen.

2.3.3 VSME

De VSME (Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs) is een vrijwillige duurzaamheidsrapportagestandaard ontwikkeld door EFRAG, dezelfde organisatie die ook de officiële verplichte ESRS standaarden voor de CSRD heeft ontwikkeld. De VSME is niet verplicht, en er komt geen audit of controle bij kijken. De standaard is vooral bedoeld om micro, kleine en middelgrote bedrijven te helpen in het vrijwillig rapporteren over hun duurzaamheid. Dit wordt vaak van ze gevraagd door grote (CSRD plichtige) ketenpartners of financiële instanties. Voor de Basic Module worden scope 1 en 2 emissies gerapporteerd. Voor de Comprehensive Module worden ook de scope 3 emissies gerapporteerd als dat relevant is voor de betreffende branche. De indeling van scope 1, 2 en 3 wordt gevolgd zoals is voorgeschreven in het GHG protocol. Ook de alternatieve indeling van ISO 14064 is toegestaan (zie paragraaf 2.3.1).

¹ Theoretisch kan ook beargumenteerd worden dat privégebruik van het wagenpark buiten de scope van het GHG protocol valt, en dat woon-werkverkeer eigenlijk in scope 3 hoort. Het GHG protocol geeft hier geen absolute duidelijkheid over. Het komt in uitzonderingsgevallen voor dat bedrijven met strikte registratie van het privégebruik van het wagenpark dit niet meenemen in hun footprint.

² Het laden van elektrische bedrijfsfietsen (in bezit van het bedrijf of lease) valt in scope 2.

³ Privé-fietsen worden in het GHG protocol niet meegenomen.

2.4 CO₂-PRESTATIELADDER

Vanaf 2010 speelt de CO₂-Prestatieladder in Nederland een leidende rol als standaard voor het opstellen van CO₂-footprints en inrichten van een energie- en CO₂-managementsysteem van organisaties. Binnen dit certificaat is het GHG protocol de leidraad voor het rapporteren over de CO₂-uitstoot. Het certificeringssysteem is recent vernieuwd en daarbij is veel aandacht gegaan naar afstemming met CSRD, EED en ISO 14064.

De CO₂-Prestatieladder 4.0 heeft drie treden. Voor trede 1 wordt jaarlijks een **CO₂-footprint** van scope 1 en 2 opgesteld, met een optie om de zakelijke reizen uit scope 3 mee te nemen. Voor trede 2 en 3 wordt de footprint uitgebreid met alle relevante scope 3 emissies. De rapportagevereisten komen overeen met die van het GHG Protocol, zoals behandeld in het kader van de CSRD.

3 ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de kaders onderling vergeleken op gebied van de afbakening en organisatiegrens, de te verzamelen data, databronnen, de nauwkeurigheid van de data, en de CO₂-berekening m.b.t. werkgebonden personenmobiliteit. Voorafgaand willen we de nauwkeurigheid van CO₂-berekeningen toelichten omdat dit van belang is voor de analyse en aanbevelingen in dit rapport.

Toelichting op nauwkeurigheid van CO₂-berekeningen

Bij het berekenen van CO₂-emissies worden CO₂-emissiefactoren gebruikt. De **basis** van alle emissiefactoren voor vervoer en brandstof zijn de berekende emissies **per eenheid van een specifieke brandstof of energiedrager**. Dit is zeer nauwkeurig te berekenen op basis van informatie over de productieketen en eigenschappen van de betreffende brandstoffen. De CO₂-emissiefactoren **per kilometer met een specifiek vervoermiddel en eventueel een specifiek brandstoftype** zijn afgeleid van de emissiefactoren per eenheid brandstof waarbij wordt gerekend met gemiddelde waarden voor bijvoorbeeld de zuinigheid van de motor en de bezettingsgraad van het voertuig. Het gevolg is dat het berekenen van een CO₂-footprint vanuit kilometers (zelfs als deze kilometers zeer nauwkeurig zijn bijgehouden) met de bijbehorende CO₂-factoren per kilometer een minder nauwkeurige emissieberekening oplevert dan rekenen vanuit de hoeveelheden brandstoffen met de bijbehorende emissiefactoren per eenheid brandstof.

Dit leidt tot de volgende vuistregels bij het berekenen van footprints van vervoer:

- Als je de hoeveelheden brandstoffen van het wagenpark weet, bereken dan direct vanuit deze hoeveelheden brandstoffen de emissies met CO₂-factoren per eenheid brandstof.
- Als je van je wagenpark alleen kilometers weet, reken dan met emissiefactoren per kilometer met een specifiek vervoermiddel. Ga de hoeveelheden brandstoffen registreren om je emissieberekening van het wagenpark voor komende jaren nauwkeuriger te maken.
- Bij het gebruik van privévoertuigen en openbaar vervoer (scope 3) heb je alleen informatie over kilometers. Het brandstoftype van privéauto's is niet relevant omdat je er als bedrijf geen of weinig invloed op hebt. Het berekenen van de emissies vanuit de kilometers per soort vervoermiddel voldoet.

3.1 EED

3.1.1 Afbakening en organisatiegrens

Het EED rapport bestaat uit een concern-rapport, waar het totaal van alle Nederlandse vestigingen van de organisatie is beschreven, en onderliggende vestigingsrapportages. (Per EU land waar de organisatie vestigingen heeft dient een los concern rapport te worden opgesteld). De vervoersdata worden voor het hele concern tegelijk **in het concernrapport** beschreven. Het energiegebruik van gebouwen en processen wordt per (Nederlandse) vestiging gerapporteerd en samengevoegd in het concernverslag.

3.1.2 Te verzamelen data

Brandstofverbruik in liters en **elektriciteitsverbruik** in kWh **van lease- en eigen voertuigen**. Hierbij wordt het totale brandstof- en elektriciteitsgebruik van het wagenpark gerapporteerd, dus **inclusief woon-werk- en prive-gebruik**⁴.

3.1.3 Bronnen voor de data

Tankpassen, laadpassen en brandstofbonnen. Vaak eenvoudig te verzamelen.

3.1.4 Nauwkeurigheid van de data

De gegevens over brandstoffen zijn zeer nauwkeurig door directe metingen via brandstofbonnen of -passen.

⁴ Theoretisch kan beargumenteerd worden dat privégebruik van het wagenpark buiten de scope van de EED valt. De EED geeft hier geen absolute duidelijkheid over. Het komt in uitzonderingsgevallen voor dat bedrijven met strikte registratie van het privégebruik van het wagenpark dit niet meenemen in hun energieberekening.

3.1.5 CO₂-berekening

De EED is alleen gericht op energiegebruik en -besparing, en er komt **geen CO₂ berekening** bij kijken.

3.2 CSRD / GHG

3.2.1 Afbakening en organisatiegrens

De CSRD rapportage moet worden opgesteld op het bedrijfsniveau waar de jaarrekening wordt geconsolideerd. Dit kan bijvoorbeeld het concernniveau zijn van alle vestigingen (wereldwijd) die onder het rapporterende Europese moederbedrijf vallen. Voor het onderdeel personenmobiliteit worden de data verzameld op het niveau van de samenwerking met leasebedrijven en mobiliteitsdiensten, meestal is dat het **nationaal niveau**. Een uitsplitsing van de uitstoot naar bijvoorbeeld vestigingen is voor de CSRD niet verplicht.

3.2.2 Te verzamelen data

De CSRD verwijst naar het GHG protocol en de drie scopes, zie paragraaf 2.3.2. voor een vertaling van de principes van het protocol naar het meten van personenmobiliteit. Voor de berekening van de impact van personenmobiliteit worden gegevens verzameld over zakelijk verkeer en woon-werkverkeer. De rapportage van de footprint van de organisatie mag worden samengevat tot de totale scope 1, totale scope 2 en de scope 3 uitgesplitst per categorie, uitgedrukt in CO₂-equivalenten.

In het GHG protocol wordt niet expliciet benoemd hoe de werkgebonden personenmobiliteit data verzameld dienen te worden. Uitgangspunt van het protocol is dat de organisatie de verantwoordelijkheid heeft om de uitstoot van emissies in scope 1 en 2 zo precies mogelijk te rapporteren. Voor het wagenpark is de meest nauwkeurige berekeningswijze het vermenigvuldigen van de hoeveelheden brandstoffen en kWh met de bijbehorende CO₂-factoren per eenheid brandstof.

Voor het berekenen van de scope 3 emissies van zakelijke reizen en woon-werkverkeer volstaat het inschatten van de kilometers per vervoersmiddel en het vermenigvuldigen met de bijbehorende CO₂-factoren per kilometer.

De benodigde data voor het berekenen van de uitstoot van personenmobiliteit conform het GHG protocol zijn als volgt verdeeld over de 3 scopes.

Scope 1:

- **Totale brandstofgebruik van het wagenpark (in bezit en lease)** van de organisatie voor **zakelijk, woon-werk en privégebruik**.

Scope 2:

- **Elektriciteitsverbruik van het wagenpark (in bezit en lease)** van de organisatie voor **zakelijk, woon-werk en privégebruik**.

Scope 3:

- Categorie 6 'zakelijke reizen': **gedeclareerde kilometers** van privévoertuigen voor zakelijk gebruik, huur- en deelauto's, openbaar vervoer en vliegtuig.
- Categorie 7 'woon-werkverkeer': **geschatte woon-werk kilometers** met privévoertuigen en openbaar vervoer.

3.2.3 Bronnen voor data

Van het wagenpark (in bezit en leasevoertuigen) worden gegevens verzameld van brandstof- en laadpassen of brandstofbonnen.

Voor de zakelijke reizen worden de kilometers van privéauto's, privéfietsen, huur- en deelauto's, OV en vliegtuig verzameld via de declaraties van reiskosten of overzichten van mobiliteitsdiensten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in het brandstoftype van de voertuigen. Bij privévoertuigen heeft de organisatie hier een geringe invloed op. Indien de werkgever de mobiliteitsdienstverleners contracteert is er invloed op het brandstoftype, maar omdat het een scope 3 emissie betreft is het niet gebruikelijk om het brandstoftype te registreren.

Voor woon-werkverkeer worden gegevens verzameld over de afstand tussen de werknemers en de werkplek, hoe veel dagen in een representatieve week de werknemers thuiswerken en op welke manier (privéauto/motorfiets/OV) ze naar de werkplek komen. Bij grote organisaties gebeurt dit aan de hand van een enquête en extrapolatie van de responses. Daarbij wordt niet doorgevraagd naar het brandstoftype van de privéauto en motorfiets. Het registreren van het brandstoftype is niet nodig omdat de organisatie hier een zeer geringe invloed op heeft.

3.2.4 Nauwkeurigheid van de data

De gegevens over brandstoffen zijn zeer nauwkeurig door directe metingen via brandstofbonnen of -passen. Dit is in lijn met de aard van scope 1 emissies, waarbij de invloed van de organisatie groot is en de datakwaliteit hoog moet zijn.

De kilometers van zakelijke reizen zijn nauwkeurig te bepalen. Voor woon-werkverkeer kilometers worden vaak schattingen gemaakt door een gemiddelde reisweek te extrapoleren. Dit onderdeel is dus minder nauwkeurig. Dit is ook in lijn met de aard van scope 3 emissies volgens het GHG protocol, waarbij de invloed van de organisatie beperkter is en geaccepteerd wordt dat de datakwaliteit vaak lager ligt.

3.2.5 CO₂-berekening

De CO₂-emissies moet de organisatie zelf berekenen. Er worden geen CO₂-omrekenfactoren aangeleverd in de CSRD en de GHG protocol standaard. Wel wordt er gestuurd op nauwkeurigheid van de bronnen, transparantie over de keuze van de bronnen en consistentie in het gebruik van dezelfde bronnen en berekeningsmethodes door de jaren heen. De voorkeur ligt bij direct gemeten gegevens of leverancier-specifieke emissiefactoren. Wanneer dit niet beschikbaar is worden erkende (inter)nationale standaarden aanbevolen zoals de emissiefactoren van de IPCC, of emissiefactoren van officiële nationale databases.

In Nederland is CO₂emissiefactoren.nl de aangewezen database voor up-to-date CO₂ factoren. Dit platform is op gebied van vervoer en brandstof het meest compleet en betrouwbaar, en compleet afgestemd op Nederland. Voor andere onderwerpen dan vervoer en brandstof is het vaak nodig om buitenlandse databases te gebruiken, eventueel van externe (commerciële) partijen of overheden.

Uitgangspunt van het GHG protocol is dat de organisatie de verantwoordelijkheid heeft om de uitstoot van emissies in scope 1 en 2 zo precies mogelijk te rapporteren. Voor het wagenpark is de meest nauwkeurige berekeningswijze het vermenigvuldigen van de hoeveelheden brandstoffen en kWh met de bijbehorende CO₂-factoren per eenheid brandstof. Voor het berekenen van de scope 3 emissies van zakelijke reizen en woon-werkverkeer volstaat het inschatten van de kilometers per vervoersmiddel en het vermenigvuldigen met de bijbehorende CO₂-factoren per kilometer.

Tank-To-Wheel (TTW) of Well-To-Wheel (WTW)

De CO₂-uitstoot kan op twee manieren worden gerapporteerd:

- **Tank-To-Wheel** betreft de uitstoot, van bijvoorbeeld benzine, als gevolg van het verbranden van de brandstof in de motor. Rapporteren volgens deze benadering negeert de uitstoot die in de voorketen van de productie van de benzine zit, bijvoorbeeld bij boren naar olie, het verwerken van olie naar benzine, en het vervoeren naar de eindgebruiker. In het geval van elektrisch rijden levert de TTW-rapportage een uitstoot van nul op, omdat de emissie uit de auto nul is.
- Bij rapporteren volgens **Well-To-Wheel** wordt ook de uitstoot meegenomen die in de voorketen zit van bijvoorbeeld de liter benzine of de kWh elektriciteit. Alleen als de elektriciteit groen is, zijn de ketenemissies nul. Bij gebruik van grijze stroom is de uitstoot van de elektriciteitscentrale bijvoorbeeld 109 gram/km voor het jaar 2024. Dit is belangrijk om mee te nemen bij het kiezen van duurzame alternatieven.
- Door het gebruik van WTW emissiefactoren krijgt een organisatie (onder andere bij elektrisch rijden) een realistischer beeld van de CO₂-emissies waarvoor men verantwoordelijk is.

Auto	Kg CO ₂ -eq / eenheid			
	Totaal (WTW)	Verbrandingsemissies (TTW)	Ketenemissies (WTT)	Eenheid
Benzine Middel	0,204	0,157	0,047	voertuigkilometer
Diesel Middel	0,180	0,136	0,043	voertuigkilometer
Elektrisch Groene stroom	0,003	0	0,003	voertuigkilometer
Elektrisch Grijze stroom	0,109	0	0,109	voertuigkilometer

Voorbeeld van CO₂-factoren per voertuigkilometer (bron: CO₂emissiefactoren.nl voor 2024)

Volgens het GHG protocol kunnen organisaties kiezen of ze in hun scope 1 en 2 de Well-To-Wheel emissiefactoren gebruiken, of dat ze zich daar beperken tot de Tank-To-Wheel emissies. Als ze zich beperken tot de Tank-To-Wheel emissies dan moeten ze de emissies in de voorketen (Well-To-Tank) rapporteren onder scope 3 – categorie 3 ('brandstof- en energieregelateerde activiteiten'). Omdat de CSRD vraagt om rapportage van scope 1, scope 2 én scope 3 worden de ketenemissies dus nooit helemaal weggelaten.

Voor de Nederlandse praktijk van het opstellen van **CO₂-footprints van organisaties** is de voorkeur voor toepassen van WTW-factoren afgesproken in de Nederlandse Green Deal CO₂-emissiefactoren van de Rijksoverheid en organisaties die CO₂-berekeningen faciliteren. Hiervoor is gekozen omdat deze benadering de opstellers van een CO₂-footprint een volledig inzicht geeft in de uitstoot en daarmee ook een eerlijke vergelijking faciliteert bij het maken van keuzes tussen energiebronnen.

In het Nederlandse klimaatakkoord worden Tank-To-Wheel factoren gebruikt voor de **emissieberekening van de sectoren die aan het klimaatakkoord deelnemen**. Het Klimaatakkoord is de basis voor het Besluit WPM. De keuze voor TTW is passend in deze context van nationale CO₂-berekening, maar wijkt dus af van wat gebruikelijk is bij het opstellen van CO₂-footprints van organisaties.

Elektriciteit market-based en location-based rapporteren

De CSRD ESRS E1 vraagt bedrijven om scope 2 emissies volgens twee benaderingen te rapporteren, de market-based en location-based benadering. Hiermee sluit de CSRD aan bij de GHG-Protocol Scope 2 Guidance. Voor personenvervoer betreft dit het gebruik van elektriciteit in voertuigen.

- De marktgebaseerde methode kwantificeert de emissies van elektriciteit op basis van het energiecontract met de energieleverancier. Voor de berekeningen worden de emissiefactoren voor groene en grijze stroom gebruikt. Bedrijven kunnen de CO₂-factor ook uit het stroometiket van de door hen ingekochte stroom afleiden.
- De locatiegebaseerde methode kwantificeert de emissies van elektriciteit op basis van gemiddelde emissiefactoren van elektriciteitsopwekking in een land of regio. Voor de berekeningen worden de "Grid gemiddelden" op CO₂emissiefactoren.nl gebruikt.

Dit betekent dat voor de WTT-emissies van elektriciteit twee getallen (marketbased en locationbased) worden gerapporteerd.

3.2.6 VSME

De VSME (De Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs) is een vrijwillige rapportagestandaard die voortkomt uit de CSRD. De standaard is bedoeld voor micro, kleine en middelgrote organisaties. Met betrekking tot de CO₂-footprint van de organisatie volgt de VSME de **indeling van scope 1, scope 2 en scope 3 categorieën**, en wordt er verwezen naar het GHG protocol.

In de VSME rapporteren bedrijven in ieder geval (Basic Module) over scope 1 en 2 (**eigen wagenpark en lease**), waarbij de location-based benadering voor scope 2 verplicht is. Voor de Comprehensive Module rapporteren ze ook over scope 3, afhankelijk van de aard van hun activiteiten en de relevantie van scope 3. Als bedrijven scope 3 als relevant beoordelen, rapporteren ze **zakelijke reizen en woon-werkverkeer** conform het GHG Protocol. Ze rapporteren in **CO₂ equivalenten** uitstoot, net zoals in de CSRD.

Vanwege de vrijwillige basis van de VSME kan deze toegepast worden **per vestiging, rechtspersoon, op organisatieniveau of op (klein) concernniveau**. Een ander verschil is dat de er bij de VSME in principe geen (verplichte) audit is betrokken. Dit heeft eventueel invloed op de mate van precisie waarmee organisaties rapporteren.

3.3 EN ISO 14064

De EN ISO 14064-1:2018 is een vrijwillige standaard, die gebruikelijk jaarlijks wordt ingezet door deelnemende organisaties. Op gebied van werkgebonden personenmobiliteit wordt over **zakelijk verkeer en woon-werkverkeer** gerapporteerd. Dit wordt uitgedrukt in **CO₂ equivalenten**, net zoals bij het GHG protocol. De afbakening mag zelf bepaald worden door de organisatie. Rapporteren kan op **vestigingsniveau, concernniveau, per rechtspersoon, etc.** Inhoudelijk is het voornaamste verschil tussen het GHG Protocol en de EN ISO 14064-1:2018 de indeling van de CO₂ footprint. Verder wordt er op dezelfde manier gerapporteerd over werkgebonden personenmobiliteit, en is het proces van CO₂ uitstoot berekenen ook hetzelfde. Zie de tabel bij paragraaf 2.4 voor de vergelijking tussen de scopes (1,2 en 3) van het GHG protocol, de categorieën (1 tot en met 6) van de ISO, en de bijpassende werkgebonden personenmobiliteit onderwerpen.

3.4 CO₂-PRESTATIELADDER / GHG

In Nederland is de CO₂-Prestatieladder de leidende standaard voor het opstellen van CO₂-footprints en inrichten van een energie- en CO₂-managementsysteem. Anno 2025 zijn >1.500 organisaties gecertificeerd voor de CO₂-Prestatieladder, waaronder veel bouwgerelateerde bedrijven maar ook overheden. De afbakening van organisaties is in de meeste gevallen op het niveau van het concern, vergelijkbaar met de EED, CSRD en GHG protocol. Onder de gecertificeerde organisaties vallen >8.000 entiteiten⁵.

De CO₂-Prestatieladder 4.0 heeft drie treden. Voor trede 1 wordt jaarlijks een **CO₂-footprint** van scope 1 en 2 opgesteld, met een optie om de zakelijke reizen uit scope 3 mee te nemen. Voor trede 2 en 3 wordt de footprint uitgebreid met alle relevante scope 3 emissies. De gegevensverzameling, CO₂-berekeningen en rapportagevereisten komen overeen met die van het GHG Protocol, zoals behandeld in het kader van de CSRD.

⁵ Entiteiten kunnen B.V.'s, uitvoeringsorganisaties, vestigingen etc. zijn.

3.5 WPM

3.5.1 Afbakening en organisatiegrens

Het rapporteren gebeurt per rechtspersoon. Een onderneming of rechtspersoon kan meerdere vestigingen in Nederland hebben die onder hetzelfde KVK-nummer zijn ingeschreven. Organisaties rapporteren over al deze vestigingen met hetzelfde KVK-nummer samen. Vestigingen buiten Nederland vallen niet onder de rapportageverplichting (bron: besluit WPM).

3.5.2 Te verzamelen data

De RVO-tool voor WPM vraagt gereisde kilometers (**jaarkilometers**), gesplitst tussen **zakelijk verkeer en woon-werkverkeer**. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen het **type vervoer**. Dit is opgesplitst in auto's van verschillende **brandstoftypes**, elektrische auto's, motorfietsen, bromfietsen, openbaar vervoer en ook lopen of fietsen. De WPM werkt met reizigerskilometers, niet met vervoerkilometers.

Tabel 1: overzicht aan te leveren gegevens (voor zover van toepassing)

Vervoermiddel/ brandstof
Auto, benzine
Auto, diesel
Auto's die behoren tot de (plug-in) hybrides
Auto, 100% elektrisch ⁵
Auto, andere brandstoffen ⁶
Motorfiets, benzine
Motorfiets, elektrisch
Bromfiets/scooter, benzine
Bromfiets/scooter, elektrisch (incl. speed-pedelec)
(e-)Fiets of lopen
Openbaar vervoer ⁷

(Bron: RVO, 'Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit. Handreiking voor werkgevers', p. 12, 2025)

In de Handreiking is personenmobiliteit verdeeld in vier hoofdstukken:

- Hoofdstuk 3 vraagt om jaarkilometers van leasevoertuigen en het eigen wagenpark.
- In Hoofdstuk 4 wordt gevraagd om zakelijke kilometers met mobiliteitsdiensten.
- Hoofdstuk 5 betreft de jaarkilometers van zakelijk verkeer op basis van declaraties.
- In Hoofdstuk 6 wordt gevraagd naar woon-werkmobiliteit.

Er wordt overal gevraagd naar jaarkilometers, met één uitzondering. Declaraties (hoofdstuk 5) van openbaar vervoer dienen te worden gerapporteerd per 'Totaalbedrag in euro's'.

Vervoermiddel/ brandstof	Hoofdstuk 3	Hoofdstuk 4	Hoofdstuk 5	Hoofdstuk 6
	Zakelijk – lease en/of eigen wagenpark	Zakelijk – mobiliteitsdiensten	Zakelijk – declaraties	Woon-werkmobiliteit
Auto, benzine	Jaarkilometers ⁴	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Auto, diesel	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Auto's die behoren tot de (plug-in) hybrides	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Auto, 100% elektrisch ⁵	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Auto, andere brandstoffen ⁶	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Motorfiets, benzine	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Motorfiets, elektrisch	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Bromfiets/scooter, benzine	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Bromfiets/scooter, elektrisch (incl. speed-pedelec)	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
(e-)Fiets of lopen	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers	Jaarkilometers
Openbaar vervoer ⁷	N.v.t.	Jaarkilometers	Totaalbedrag in euro's ⁸	Jaarkilometers

(Bron: RVO, 'Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit. Handreiking voor werkgevers', p. 12, 2025)

Hoofdstuk 3 (Zakelijk – lease en/of eigen wagenpark)

Wanneer de jaarkilometers van de leasevoertuigen en eigen wagenpark niet gesplitst zijn naar zakelijke kilometers en 'overig' (woon-werk plus privé), moeten deze ofwel vooraf gesplitst worden (bij de ritregistratie), ofwel achteraf, met de 'forfaitaire methode'.

Forfaitaire methode

Bij de forfaitaire methode worden de woon-werkkilometers en privékilometers afgetrokken van het totaal aantal geregistreerde kilometers om tot de zakelijke kilometers te komen. Als er geen ritregistratie is voor woon-werkverkeer, schrijft de RVO voor om te werken met enquêtes om tot een inschatting te komen. Wanneer woon-werkkilometers (per vervoersmiddel) zijn afgetrokken van de totale jaarkilometers (per vervoersmiddel), dient de organisatie een 'forfaitair' aantal kilometers per voertuig af te trekken, welke de privékilometers vertegenwoordigen. Wat dan overblijft zijn de zakelijke kilometers. Forfaitair wil zeggen: 'een fictief, vastgesteld aantal'. De RVO schrijft voor om uit te gaan van een vast aantal forfaitaire privé kilometers per jaar, namelijk 8900 kilometer per leaseauto of -motor per jaar, of een percentage van 7% van de jaarkilometers voor privégebruik voor lease fietsen, bromfietsen of scooters. (RVO, 2025, p. 22).

Voor **Hoofdstuk 4 (Zakelijk – mobiliteitsdiensten)** dienen de organisaties de jaarkilometers van de verschillende type voertuigen op te halen uit de registratie van de betreffende mobiliteitsdienst. Wanneer de betreffende diensten (apps) geen onderscheid kunnen maken tussen privé, woon-werk en zakelijke reizen, dienen de organisaties de zakelijke kilometers zelf te berekenen door gebruik van de 'forfaitaire methode'.

Voor **Hoofdstuk 5 (Zakelijk – declaraties)** moeten de declaraties van zakelijke ritten op kilometerbasis worden verzameld, vaak door middel van declaratieformulieren. Dit vereist een splitsing in het type vervoer. Wanneer er in de bestaande declaratieformulieren geen splitsing is naar kilometers en de types vervoermiddel en brandstof waar de WPM naar vraagt, dient het declaratieformulier te worden aangepast. Wanneer werknemers ook woon-werkritten declareren, dient er een splitsing te zijn tussen woon-werk en zakelijke ritten in het declaratieformulier of -systeem.

Voor **Hoofdstuk 6 (Woon-werkmobiliteit)** moeten de woon-werkkilometers van alle werknemers (die meer dan 20 uur per maand werken) worden verzameld, en gesplitst per type vervoer. Omdat de meeste werkgevers deze informatie niet (volledig) bijhouden, schrijft RVO voor om enquêtes te gebruiken om deze informatie te achterhalen. Deze enquêtes worden in principe vrijwillig ingevuld door de werknemers, en er wordt dan ook vanuit gegaan dat niet iedereen ze invult. RVO schrijft voor dat een responspercentage voldoende is als de ontvangen responses een 'representatief beeld' geven van de werknemers in de organisatie. De argumentatie en bijbehorende berekeningen dienen bewaard te worden. Deze kunnen als bewijslast gelden tijdens de audit van de omgevingsdiensten.

Enquêtes

De RVO schrijft voor om een enquête uit te zetten onder de werknemers om alle informatie te verkrijgen om te rapporteren over woon-werkverkeer. Hierin wordt de werknemer gevraagd naar het reispatroon van de voorgaande week. Er dient een week te worden uitgekozen buiten vakantieperiodes, om een zo veel mogelijk representatief beeld te krijgen van een gemiddelde werkweek. RVO schrijft voor om de uitkomsten te vermenigvuldigen met 45 om het jaarplaatje compleet te maken. De werknemer wordt gevraagd naar het vervoersmiddel (per dag van de betreffende voorgaande week) waar die dag de grootste afstand mee is afgelegd. De volledige afstand van deur (thuis) tot deur (werk) dient te worden berekend met (verschillende) reisplanners, via de opgegeven postcode van het woonadres van de werknemer, en de postcode van het werkadres waar deze de 'afgelopen week het meest aanwezig was'. Deze volledige afstand wordt vervolgens toegerekend aan het hoofdvervoersmiddel per opgegeven dag. In de enquête wordt de splitsing van de vervoersmiddelen - zoals deze gevraagd wordt in de WPM - als optiemenu gegeven. Vrije dagen (waarop niet gereisd is) worden ook meegenomen. (RVO, 2025, p. 35-37, 46).

3.5.3 Bronnen voor data

Voor **Hoofdstuk 3 (Zakelijk – lease en/of eigen wagenpark)** hebben organisaties vaak wel kilometers van het wagenpark beschikbaar, maar deze gegevens zijn vaak niet op jaarbasis en ze bevatten soms fouten. De kilometerstanden worden namelijk in ieder geval genoteerd bij de onderhoudsbeurten van de voertuigen en vaak ook bij het tanken van voertuigen, dit laatst met een hoog fout-gehalte. Bedrijven die al met de EED (zie paragraaf 3.1.2) en/of het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder (zie paragraaf 3.2.2) werken hebben zich tot nu toe toegelegd op een gedegen registratie van brandstof- en elektriciteitsverbruik op jaarbasis via tank- of laadpassen en minder moeite gedaan voor een gedegen kilometerregistratie.

Om toch jaarkilometers te rapporteren kunnen organisaties extrapolaties maken vanuit de beschikbare kilometerstanden of ritregistratie in alle voertuigen invoeren. De handreiking van RVO geeft ook een optie om een berekening te maken van de brandstof- en energiedata naar jaarkilometers, gebruikmakend van de volgende tabel:

Vervoermiddel, brandstofsoort	Berekend gemiddelde aantal reizigerskm per eenheid brandstof	Eenheid brandstof	TTW cijfers
Auto, benzine	14,8	kg CO ₂ eq/liter	2,176
Auto, diesel	19,4	kg CO ₂ eq/liter	2,468
Auto's die behoren tot de (plug in) hybrides	18,8	kg CO ₂ eq/liter	2,176
Auto, 100% elektrisch	5,5	kg CO ₂ eq/kWh	0
Auto, overige brandstoffen	n.v.t.*		
Motorfiets, benzine/diesel	14,9	kg CO ₂ eq/liter	2,176
Motorfiets, elektrisch	5,6	kg CO ₂ eq/kWh	0
Bromfiets/scooter, benzine	34,0	kg CO ₂ eq/liter	2,176
Bromfiets/scooter, elektrisch (inclusief speed-pedelec)	23,6	kg CO ₂ eq/kWh	0
(e-)Fiets en lopen	n.v.t.		
Openbaar vervoer (grootste afstand)	n.v.t.		

(Bron: RVO, 'Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit. Handreiking voor werkgevers', p. 45, 2025)

3.5.4 Nauwkeurigheid van de data

In deze paragraaf nemen we de dataverzameling vanuit de EED en GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder als uitgangspunt om te kunnen vaststellen wat extra nodig is voor het invullen van de RVO-tool voor WPM en welke gevolgen dat heeft voor de nauwkeurigheid van de data.

Rapporteren per KvK-nummer

Organisaties die al met de EED en/of het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder werken, verzamelen hun vervoerscijfers op concern- of nationaal niveau. Het voor de WPM verdelen van deze cijfers over meerdere KvK-nummers is een extra registratie-stap.

Zakelijk verkeer met eigen voertuigen en leasevoertuigen (Hoofdstuk 3)

Organisaties die al met de EED en/of het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder werken moeten hun kilometerregistratie verbeteren, terwijl ze al over nauwkeurige gegevens van brandstof en kWh beschikken. Of ze maken gebruik van de omrekenmethode uit de Handreiking WPM van jaartotalen van voertuigbrandstoffen en elektriciteit naar kilometers. Hierbij verslechtert de datakwaliteit, omdat nauwkeurig gemeten hoeveelheden brandstoffen worden omgerekend naar geschatte kilometers op basis van het brandstofgebruik van een gemiddelde auto.

De in de RVO-tool gevraagde splitsing van de kilometers van het wagenpark in zakelijk, woon-werk en privé is een extra registratie- of berekeningstap ten opzichte van de werkwijze volgens de EED (zie paragraaf 3.1.2) en de principes van het GHG protocol (zie paragraaf 3.2.2). Het privégebruik van het eigen wagenpark en leasevoertuigen verdwijnt uit beeld, terwijl dat in het GHG-protocol over het algemeen wel wordt meegenomen.

Zakelijk vervoer met mobiliteitsdiensten (Hoofdstuk 4)

Organisaties die al met het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder werken, verzamelen al de voor WPM gevraagde gegevens over kilometers van huur- en deelauto's en OV.

De in de RVO-tool gevraagde uitsplitsing van de kilometers per brandstoftype van de auto's is een extra registratie- of berekeningstap ten opzichte van de werkwijze volgens de principes van het GHG protocol (zie paragraaf 3.2.3). De beschikbaarheid van deze gegevens is afhankelijk van de bereidheid van de mobiliteitsdiensten om dit te registreren en rapporteren.

Zakelijk vervoer op basis van declaraties (Hoofdstuk 5) en Woon-werkmobiliteit (Hoofdstuk 6)

Organisaties die al met het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder werken, verzamelen al de geschatte kilometers van privévoertuigen en OV.

De in de RVO-tool gevraagde registratie van fiets-of-lopen en de uitsplitsing van de kilometers per brandstoftype van de privévoertuigen is een extra registratie- of berekeningstap ten opzichte van de werkwijze volgens de principes van het GHG protocol (zie paragraaf 3.2.3).

Uitsplitsen van brandstoftype bij declaraties en woon-werkverkeer

De RVO-tool vraagt een uitsplitsing van het brandstoftype van privéauto's die worden gebruikt voor zakelijke reizen en woon-werkverkeer. Dit brengt een extra administratieve last met zich mee omdat dit bij het boekhouden van declaraties en verzamelen van gegevens over woon-werkverkeer extra handelingen vraagt.

De uitsplitsing van het brandstoftype geeft extra informatie over de duurzaamheid van het personenvervoer met privéauto's. Omdat bij het bepalen van het totale woon-werkverkeer ook de nodige schattingen en extrapolaties worden toegepast, is het echter de vraag hoe nauwkeurig deze extra informatie is. Bovendien heeft de rapporterende organisatie niet of nauwelijks invloed op het brandstoftype van de privéauto's; bijvoorbeeld het percentage elektrische kilometers hangt op dit moment vooral af van het autobudget en milieubewustzijn van medewerkers. Door de beperkte invloed mag dit onderdeel van het personenvervoer minder nauwkeurig worden gerapporteerd volgens de principes van het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder. Bijkomend bezwaar van het uitvragen van brandstofftypen van privévoertuigen is dat het privacygevoelig is.

3.5.5 CO₂-berekening

Waarde CO ₂ -emissie-factoren (TTW)	Eenheid	WPM '24
Bezettingsgraden i.v.m. omzetting van voertuigkilometers		
Bezettingsgraad Auto	Personen per auto	1,07
Emissiefactoren		
Auto Benzine	gCO ₂ eq/rkm	142
Auto diesel	gCO ₂ eq/rkm	127
Auto PHEV	gCO ₂ eq/rkm	134
Auto elektrisch	gCO ₂ eq/rkm	0
Auto andere brandstof	gCO ₂ eq/rkm	139
Auto LPG	gCO ₂ eq/rkm	155
Auto Aardgas/CNG	gCO ₂ eq/rkm	158
Auto BioCNG	gCO ₂ eq/rkm	15
Auto E85	gCO ₂ eq/rkm	31
Auto HVO20/HVO30	gCO ₂ eq/rkm	116
Auto HVO100	gCO ₂ eq/rkm	2
Motorfiets benzine/diesel	gCO ₂ eq/rkm	113
Motorfiets elektrisch	gCO ₂ eq/rkm	0
Bromfiets/scooter benzine	gCO ₂ eq/rkm	61
Bromfiets/scooter elektrisch	gCO ₂ eq/rkm	0
Fietsen en lopen	gCO ₂ eq/rkm	0
Openbaar vervoer	gCO ₂ eq/rkm	13

(Bron: RVO, 'Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit. Handreiking voor werkgevers', p. 44, 2025)

De CO₂-uitstoot wordt automatisch berekend door het RVO-platform op moment van indienen. Dit gebeurt door toepassing van Tank-To-Wheel (TTW) CO₂-factoren per reizigerskilometer voor elk type vervoer dat door de WPM wordt opgevraagd, bijvoorbeeld 'Auto Benzine'. Voor auto's wordt er eerst nog een gemiddeld aantal personen per auto verrekend (1,07 per auto), om van de geregistreerde voertuigkilometers reizigerskilometers te maken. De CO₂-omrekenfactoren worden jaarlijks door onderzoeksbureau CE Delft bepaald.

We beschrijven hieronder hoe deze methode uitpakt voor de CO₂-berekening voor organisaties die al met het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder werken.

Zakelijk verkeer met eigen voertuigen en leasevoertuigen (Hoofdstuk 3)

De berekende TTW CO₂-uitstoot is **niet nauwkeurig genoeg** berekend vanuit het perspectief van het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder omdat de berekening is gebaseerd op kilometers per brandstoftype. Het gaat hier echter om scope 1 en 2 emissies en daarbij is een nauwkeuriger berekening vanuit de hoeveelheden brandstoffen vereist.

Zakelijk vervoer met mobiliteitsdiensten (Hoofdstuk 4). Zakelijk vervoer op basis van declaraties (Hoofdstuk 5), Woon-werkmobiliteit (Hoofdstuk 6)

De berekende TTW CO₂-uitstoot is **uitgebreider** berekend dan het GHG protocol voorschrijft, omdat een uitsplitsing per brandstoftype voor mobiliteitsdiensten en privéauto's niet noodzakelijk is. Omdat de uitsplitsing wel extra registratie vraagt is hier ruimte om de administratieve lasten van organisaties te beperken.

TTW of WTW

In het Klimaatakkoord wordt voor de **nationale emissieberekeningen** de Tank-To-Wheel benadering gebruikt. Zo ook in de terugkoppelrapportage van het besluit WPM.

Vanuit het GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder worden naast de Tank-To-Wheel ook de Well-to-Tank emissies van belang geacht om te rapporteren in de **footprint van organisaties**, zie paragraaf 3.2.5. Het ontbreken van de ketenemissies (WTT) geeft de rapporterende organisaties een onderschat beeld van hun impact op klimaatverandering.

4 OPLOSSINGSRICHTINGEN

In dit onderzoek inventariseren we de mogelijkheden om de rapportageverplichtingen van het besluit WPM en de bijbehorende RVO-tool beter te laten aansluiten op de rapportageverplichtingen van de EED en GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder met betrekking tot zakelijke en woon-werkmobiliteit.

Doelen hierbij zijn het verlichten van de administratieve lasten voor plichtige organisaties en het uniformer maken van de benodigde gegevens over zakelijke en woon-werkmobiliteit - én de resulterende CO₂-footprints - voor de verschillende rapportageverplichtingen.

In de oplossingsrichtingen willen we rekening houden met twee groepen van WPM-plichtige organisaties:

1. *Koplopers die al bezig waren om volgens GHG Protocol de CO₂-uitstoot van werkgebonden personenmobiliteit te meten*

Dit betreft WPM-plichtige organisaties die CSRD-plichtig zijn en/of gecertificeerd op de CO₂-Prestatieladder en/of vrijwillig rapporteren conform de VSME. Ook EED-plichtige organisaties behoren tot de koplopers omdat ze het energiegebruik van het wagenpark al goed monitoren. Door verschillen tussen de kaders in de afbakening van een "organisatie" kunnen we geen aantallen inschatten.

De koplopers voeren voor de WPM extra administratieve handelingen uit ten opzichte van wat nodig is voor het GHG-Protocol. Voor deze doelgroep is het advies om de RVO-tool uit te breiden met opties om de dataverzameling en CO₂-berekening in lijn te brengen met wat het GHG Protocol vraagt. De opties betreffen o.a. het toestaan van rapporteren van brandstofcijfers van het wagenpark en het toestaan van niet uitsplitsen van zakelijke reizen en woon-werkverkeer naar brandstoftype. De opties zijn in het vervolg van dit hoofdstuk uitgewerkt.

2. *Achterblijvers die door de WPM voor het eerst aan de slag zijn gegaan met het meten en rapporteren van werkgebonden personenmobiliteit.*
Deze bedrijven hebben de RVO-handreiking als leidraad gebruikt voor het opzetten van hun registratie. Voor deze doelgroep is het advies om de uitvraag van gegevens niet rigoureus te veranderen (bijvoorbeeld op korte termijn alleen nog hoeveelheden brandstoffen van het wagenpark toestaan), omdat dit weerstand kan oproepen en deze bedrijven mogelijk tijd nodig hebben om hun registratie aan te passen. Wel is belangrijk om bedrijven te waarschuwen als scope 1 en 2 emissies minder nauwkeurig worden gemeten dan het GHG protocol vraagt en ze te motiveren om hun registraties in lijn te brengen met het GHG protocol.

Om beide doelgroepen te bedienen kan de RVO-tool worden uitgebreid met extra opties, terwijl de bestaande invoervelden voorlopig beschikbaar blijven. Dit vraagt wel een duidelijke instructie om dubbeltellingen van bijvoorbeeld brandstoffen en kilometers van het wagenpark te voorkomen.

Aanvullend zien we kansen voor uniformering door het afbakenen van de organisatiegrens op concern-niveau en bij het terugkoppelen van de CO₂-uitstoot aan de organisaties. Alle kansen zijn uitgewerkt in de volgende paragraaf.

KANSEN VOOR UNIFORMERING EN VERMINDERING ADMINISTRATIEVE LAST

Op basis van de analyse in het vorige hoofdstuk en praktijkervaring met het berekenen van CO₂-footprints bij bedrijven en organisaties zien we de volgende kansen om de aansluiting van de WPM te verbeteren en de administratieve last van bedrijven en organisaties te verlagen.

Afbakening van de rapporterende organisatie:

- Aansluiten bij de afbakening van concern-niveau maakt de extra stap van uitsplitsing van vervoersgegevens per KvK-nummer overbodig.

Zakelijk verkeer met eigen voertuigen en leasevoertuigen (Hoofdstuk 3):

- Toestaan dat in dit hoofdstuk woon-werk en privégebruik van deze voertuigen niet worden afgesplitst (conform EED en GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder).

- Toestaan dat het in dit hoofdstuk een optie is om de hoeveelheden brandstoffen en elektriciteitsgebruik te rapporteren (conform EED en GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder). Bij deze optie moet de RVO-tool rekenen met de CO₂-factoren per eenheid brandstof of kWh. De omrekening van brandstoffen naar kilometers in de Handreiking kan dan vervallen.
- In dit hoofdstuk bij de optie om te (blijven) rapporteren in jaarkilometers per brandstoftype een waarschuwing geven dat deze berekening niet aan het GHG protocol voldoet.

Zakelijk vervoer met mobiliteitsdiensten (Hoofdstuk 4)

- Toestaan dat de kilometers van mobiliteitsdiensten niet worden uitgesplitst naar brandstoftype (conform GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder). Bij deze optie moet de RVO-tool rekenen met CO₂-factoren van een in Nederland gemiddeld voertuig.
- Toestaan dat in dit hoofdstuk woon-werk en privégebruik niet worden afgesplitst als de dienstverlener dit niet faciliteert (conform EED en GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder).

Zakelijk vervoer op basis van declaraties (Hoofdstuk 5), Woon-werkmobiliteit (Hoofdstuk 6):

- Toestaan dat de kilometers van privévoertuigen niet worden uitgesplitst naar brandstoftype (conform GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder). Een onderverdeling in bijvoorbeeld auto, motor, OV volstaat. Bij deze optie moet de RVO-tool rekenen met CO₂-factoren van een in Nederland gemiddeld voertuig.
- Toestaan dat de kilometers voor lopen of fiets niet worden geregistreerd (conform GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder).
- Minder dwingend voorschrijven in de Handreiking hoe een enquête wordt uitgevoerd, zodat koploperbedrijven kunnen doorgaan met hun eigen methodiek die ze voor het GHG protocol hadden ontwikkeld.

Terugkoppelrapportage:

- Naast de Tank-To-Wheel (TTW) ook de ketenemissies (WTT) toevoegen aan de terugkoppelrapportage voor een completer beeld bij de rapporterende organisaties van de impact van hun personenmobiliteit. Dit complete beeld geeft een extra impuls aan de verduurzamingsdoelen van het WPM, zoals bijvoorbeeld het elektrisch rijden op groene stroom.
- De ketenemissie van elektriciteit in zowel de market-based als location-based benadering terugkoppelen (conform GHG Protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder)
- Uitleggen waarom vliegkilometers geen onderdeel zijn van het Besluit WPM en aangeven dat dit wel belangrijk kan zijn voor voldoen aan GHG protocol/CSRD/CO₂-Prestatieladder.
- CO₂-factoren laten aansluiten bij CO₂emissiefactoren.nl omdat dit voor rapporterende organisaties uniformiteit in CO₂-factoren voor hun footprint-berekeningen oplevert.

BIJLAGE 1: BRONNEN

EFRAG. (2024). *Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs (VSME)*. European Financial Reporting Advisory Group.

Europese Commissie. (2025). *CSRD Delegated Act: Annex 1*. Brussel: Europese Unie.

NEN. (2019). *NEN-EN-ISO 14064-1:2019 – Broeikasgassen – Deel 1: Specificatie met richtlijnen voor kwantificering en rapportage van emissies en verwijderingen van broeikasgassen op organisatieniveau*. Nederlands Normalisatie-instituut.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2025). *Handreiking gegevensverzameling Werkgebonden personenmobiliteit*. RVO. <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-02/Handreiking-gegevensverzameling-Werkgebonden-personenmobiliteit.pdf>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2017, 14 september). *EED-auditplicht*. RVO. Geraadpleegd op 7 mei 2025, van <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eed-auditplicht#wat-staat-er-in-het-rapport%3F>

World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development. (2004). *The Greenhouse Gas Protocol: A corporate accounting and reporting standard (Revised edition)*. World Resources Institute. <https://ghgprotocol.org/corporate-standard>

World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development. (2015). *The Greenhouse Gas Protocol: Scope 2 Guidance*. World Resources Institute. <https://ghgprotocol.org/scope-2-guidance>

World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development. (2011). *Greenhouse Gas Protocol: Corporate value chain (Scope 3) accounting and reporting standard*. World Resources Institute. <https://ghgprotocol.org/standards/scope-3-standard>

BIJLAGE 2: STAKEHOLDERS

Tijdens het onderzoek zijn drie stakeholdergesprekken gevoerd.

Stichting SKAO

Stichting SKAO, beheerder van het certificaat CO₂-Prestatieladder, heeft dit rapport bekeken en de feedback van SKAO is in het rapport verwerkt. SKAO onderschrijft de analyse en oplossingsrichtingen in dit rapport.

Vanaf 2010 speelt de CO₂-Prestatieladder in Nederland een leidende rol als standaard voor het opstellen van CO₂-footprints en inrichten van een energie- en CO₂-managementsysteem van organisaties. Binnen dit certificaat is het GHG protocol de leidraad voor het rapporteren over de CO₂-uitstoot. Het certificaat is recent vernieuwd en daarbij is veel aandacht gegaan naar afstemming met CSRD, EED en ISO 14064. Anno 2025 zijn >1.500 organisaties gecertificeerd met >8.000 entiteiten.

Twee rapporterende organisaties

We hebben gesprekken gevoerd met de duurzaamheidscoördinator van een grote afvalverwerker en een HR-medewerker van een voedingsmiddelenproducent. Beide bedrijven rapporteren ook voor de EED en hebben zich voorbereid om te rapporteren voor de CSRD (GHG Protocol). De bevindingen uit deze gesprekken zijn hieronder uitgewerkt.

Bij beide organisaties zijn voor het voldoen aan de WPM de declaratieformulieren voor zakelijke reizen uitgebreid met het brandstoftype van het vervoermiddel. De extra administratieve last van het verwerken van deze extra gegevens kan door de respondenten niet goed worden ingeschat.

Beide organisaties registreerden al de kilometers van woon-werkverkeer voor het bepalen van de reiskostenvergoeding. Voor het voldoen aan de WPM zijn beide organisaties gestart met het uitvoeren van een enquête over het vervoer van een werkweek om de vervoermiddelen en het brandstoftype van het woon-werkverkeer te bepalen. De ene organisatie heeft daarvoor software aangeschaft. De andere organisatie gebruikt daarvoor Microsoft Forms en geeft aan dat het veel tijd heeft gekost om de enquête op te zetten, te verbeteren en verduidelijken waar nodig, en een acceptabele response te krijgen. De extra administratieve last van het verwerken van de gegevens uit de enquête kan door de respondenten niet goed worden ingeschat. De levensmiddelenfabrikant wil de vervoersmiddelen en het brandstoftype voor het woon-werkverkeer structureel per medewerker gaan registreren in een nieuw HR-systeem en dan kan de enquête vervallen.

Beide bedrijven zien het als positief dat ze door de WPM meer aandacht zijn gaan besteden aan het woon-werkverkeer. Bij de afvalverwerker is een voornemen om een fietsenplan in te stellen sneller uitgevoerd naar aanleiding van de extra aandacht voor woon-werkverkeer.

Over het rapporteren van de kilometers van het wagenpark voor de WPM hebben we onvoldoende informatie gekregen omdat de respondenten dit werk van de wagenparkbeheerders niet kunnen overzien.

De respondenten overzien vanuit hun functie niet het gehele plaatje van de administratieve handelingen en lasten van het voldoen aan de WPM. Om dit goed inzichtelijk te krijgen zijn gesprekken met meerdere functies (wagenparkbeheer, HR, finance, administratie) per organisatie nodig. Dit paste niet binnen de beschikbare tijd en planning van deze opdracht.



Vervolgonderzoek implementatie EU-richtlijnen lagere regelgeving

Referentie: A2500033718.D5.2

—
9 juli 2025

Opdrachtnummer

202411068

Ons kenmerk

A2500033718.D5.2

Datum

9 juli 2025

Status

Definitieve rapport

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken

Auteurs

KPMG Advisory N.V.

Moonlit Legal Technologies B.V. (specifiek voor het ontwikkelen en runnen van het AI-model)

Voor dit onderzoek was KPMG Advisory N.V. formeel hoofdaannemer en was Moonlit Legal Technologies B.V. onderaannemer.

Belangrijke opmerkingen vooraf

- Deze rapportage (hierna: het 'Rapport') is opgesteld namens het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) door KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) in verband met het 'Vervolgonderzoek implementatie EU-richtlijnen lagere regelgeving' en is het resultaat van de opdrachtbevestiging tussen EZ en KPMG, gedateerd 6 februari 2025. Het Rapport is niet opgesteld voor, en mag ook niet worden aangemerkt als zijnde geschikt voor enig ander doeleinde.
- KPMG aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor haar werkzaamheden, voor het Rapport of voor oordelen, bevindingen, conclusies, aanbevelingen of opinies die wij gevormd hebben, anders dan jegens EZ.
- Onze werkzaamheden zijn gestart op 24 februari 2025 en ons veldwerk is afgerond op 8 juli 2025. Dit Rapport is gebaseerd op tot en met 8 juli 2025 verkregen gegevens/informatie en door KPMG uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben het Rapport niet aangepast naar aanleiding van gebeurtenissen en/of omstandigheden die zich na deze datum hebben voorgedaan, of gegevens die wij hebben ontvangen.
- Dit Rapport vervangt alle eerdere mondelinge, voorlopige of tussentijdse rapporten en presentaties.
- Bij het opstellen van dit Rapport hebben we vertrouwd op de juistheid en volledigheid van informatiebronnen zonder deze onafhankelijk te verifiëren. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor de informatie. Wij hebben ons ingespannen om, voor zover mogelijk, vast te stellen dat de informatie in ons Rapport verenigbaar is met andere informatie en informatiebronnen die wij tijdens onze werkzaamheden hebben verkregen/onderzocht, in overeenstemming met de voorwaarden van onze dienstverleningsovereenkomst. We hebben echter geen verdere werkzaamheden uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de bronnen te verifiëren.
- De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan dit rapport geen zekerheid worden ontleend met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie.

Contents

Managementsamenvatting	4
1. Introductie	6
2. Methodologische verantwoording	8
3. Bevindingen	13
4. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	20
Bijlagen	
A. Toelichting klankbordgroep en definities	25
B. Gebruikte prompts	28
C. Verdieping op methodologie AI-model	31
D. Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen	34

Management- samenvatting

In de periode juli 2019 tot januari 2025 heeft er bij 8 ministeriële regelingen of AMvB's niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen plaatsgevonden

Achtergrond

- In 2023 is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) een onderzoek uitgevoerd naar de strenge implementatie van EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving. In dit onderzoek is implementatie in lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen) buiten beschouwing gelaten.
- Om een volledig beeld te krijgen heeft EZ aan KPMG gevraagd onderzoek te doen naar de niet-lastenluwe implementatie in lagere regelgeving. Dit onderzoek biedt inzicht in de mate waarin tussen 3 juli 2019 en 3 januari 2025 implementatie van EU-regelgeving in AMvB's en ministeriële regelingen, niet conform Aanwijzing 9.5 van de 'Aanwijzing voor de regelgeving' heeft plaatsgevonden (oftewel: niet-lastenluw) en welke gevolgen dit heeft voor concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het ondernemingsklimaat^a.

Aanpak en methode

- Om te komen tot gedegen onderzoekresultaten is een AI-model (large language model, LLM) ontwikkeld en gevalideerd, en zijn de resultaten van de toepassing van dit model gevalideerd door een klankbordgroep met hierin vertegenwoordigers van de verschillende departementen. Gedurende het traject heeft daarnaast periodiek afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgever. Zie hoofdstuk 2 voor de methodologische verantwoording.

Conclusie

- In de onderzoeksperiode zijn 4.784 AMvB's en ministeriële regelingen gepubliceerd, waarvan er 8 zijn aangemerkt als zijnde (gedeeltelijk) niet-lastenluw, conform Aanwijzing 9.5, eerste lid. Bijlage D bevat een overzicht van de regelingen.
- In 7 van de 8 gevallen is expliciet vermeld dat wordt afgeweken van het eerste lid van de Aanwijzing (en wordt daarmee voldaan aan het eerste gedeelte van het tweede lid van de Aanwijzing). In alle 8 gevallen worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (en wordt daarmee voldaan aan het tweede gedeelte van het tweede lid van de Aanwijzing).
- Hoewel alle regelingen aandacht besteden aan regeldrukkosten, worden de lasten

Noot: (a) Aanwijzing 9.5 stelt dat 1) bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven en 2) bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.

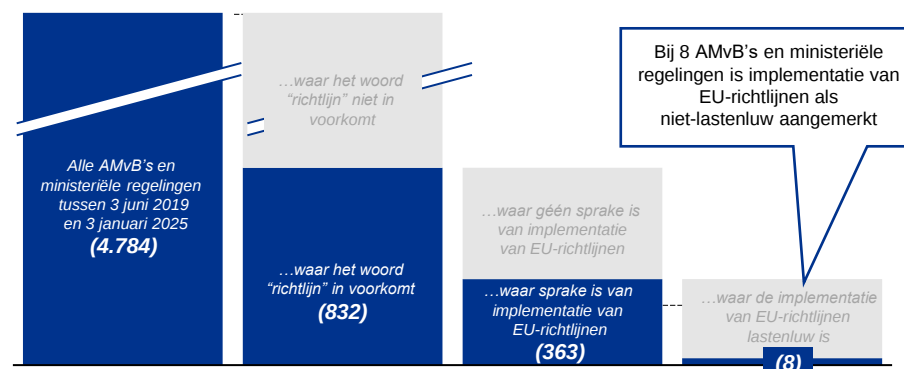
die voortvloeien uit bepalingen die verder gaan dan strikt noodzakelijk volgens de EU-richtlijn, zelden afzonderlijk gekwantificeerd in de toelichting. Hierdoor blijft onduidelijk in hoeverre bedrijven extra worden belast door niet-lastenluwe implementatie.

- Voor 7 van de 8 regelingen die als niet-lastenluw zijn aangemerkt zijn de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart gebracht. In één enkel geval wordt er niet gesproken over de gevolgen voor ondernemingsklimaat.
- Voor 3 van de 8 regelingen zijn de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven in kaart gebracht. In de overige 5 gevallen worden de effecten van de niet-lastenluwe implementatie op de ICP niet geduid.

Aanbevelingen

- Versterk de schrijfwijzer van de toelichting door expliciet aandacht te besteden aan de onderbouwing van meerkosten bij strengere implementatie van EU-richtlijnen en aan de structurele toepassing van de bedrijfseffectentoets. Dit bevordert transparantie en ondersteunt zorgvuldige beleidsafwegingen.
- Verduidelijk Aanwijzing 9.5 dat lastenluwe implementatie enkel betrekking heeft op Nederlandse bedrijven. Een dergelijke scherpere formulering van de Aanwijzing sluit beter aan bij het doel van de aanwijzing.

Figuur 1. Identificatie en afbakening van niet-lastenluwe implementatie



1.

Introductie

KPMG is gevraagd inzicht te geven in de mate waarin EU-richtlijnen niet-lastenluw in lagere regelgeving zijn geïmplementeerd

Achtergrond en aanleiding

- In 2023 is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) een onderzoek uitgevoerd naar de strenge implementatie van EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Dit onderzoek heeft met behulp van artificiële intelligentie (AI) een analyse gedaan op de memories van toelichting van alle relevante wetten die gepubliceerd zijn tussen juli 2018 en januari 2023. Hieruit blijkt dat in deze periode bij 16 van 286 memories van toelichting mogelijk sprake is van een strengere implementatie van EU-richtlijnen.
- Om een vollediger beeld te krijgen heeft het ministerie aan KPMG gevraagd onderzoek te doen naar de strenge implementatie in lagere regelgeving. Dit is van belang omdat het initiële onderzoek geen inzicht bood in strenge implementatie in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. In overleg met de opdrachtgever is gekozen om het onderzoek te richten op niet-lastenluwe implementatie (conform Aanwijzing 9.5, eerste lid). EZ wil hier inzicht in, omdat in het regeerakkoord de (beleids)ambitie is opgenomen om de regeldruk voor ondernemers te reduceren, waarbij nieuwe "nationale koppen" op EU-regelgeving moeten worden voorkomen en bestaande zoveel mogelijk worden geschrapt. Niet-lastenluwe implementatie is een vorm van een nationale kop; het onderscheid gehanteerd in dit onderzoek wordt toegelicht in Bijlage A.

Doel van dit onderzoek

- Dit onderzoek biedt inzicht in de mate waarin tussen 3 juli 2019 en 3 januari 2025 implementatie van EU-regelgeving in AMvB's en ministeriële regelingen, niet conform Aanwijzing 9.5 van de 'Aanwijzing voor de regelgeving' heeft plaatsgevonden (oftewel: niet-lastenluw) en welke gevolgen dit heeft voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het ondernemingsklimaat. Aanwijzing 9.5 stelt dat:
 - 1) bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven en;
 - 2) bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.
- De resultaten van dit onderzoek kunnen worden gebruikt voor het ondersteunen

Onderzoeksvragen

Dit rapport beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Bij welke AMvB's en ministeriële regelingen die dienen ter implementatie van EU-richtlijnen voor bedrijven is in de periode 2019-2025 niet gehandeld conform Aanwijzing 9.5, eerste lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving?
- 2 In hoeverre is niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid expliciet vermeld in de toelichting bij de implementatieregelgeving en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (Aanwijzing 9.5, tweede lid, aanwijzingen voor de regelgeving)?
- 3 Zijn de regeldrukkosten die voortvloeien uit de niet-lastenluwe implementatie voor het bedrijfsleven in kaart gebracht en hoe hoog zijn deze ingeschat?
- 4 Is aangegeven op welke wijze de gemaakte keuzes invloed hebben op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat en zijn deze in kaart gebracht?
- 5 Is aangegeven wat de verwachte gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven waren?

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 bevat een methodologische verantwoording, waarin de gehanteerde methodiek wordt toegelicht voor het identificeren van regelingen waarbij sprake is van een niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen van het onderzoek, met een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen
- Hoofdstuk 4 geeft een conclusie van de onderzoeksbevindingen, en bijbehorende aanbevelingen en reflecties.
- De Bijlage bestaat uit een toelichting op de klankbordgroep en gehanteerde definities, de gebruikte prompts, een verdieping op de methodologie van het AI-model en een overzicht van de niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

2.

Methodologische verantwoording

Het onderzoek naar niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen in lagere regelgeving is opgedeeld in drie fasen

Aanpak

- Om te komen tot gedegen onderzoekresultaten is een AI-model (large language model, LLM) ontwikkeld. Met dit model zijn de nota's van toelichting behorend bij de selectie van AMvB's en ministeriele regelingen geanalyseerd op niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen en de gevolgen daarvan.
- Het model is iteratief ontwikkeld door toepassing op kleinere subsets van regelgeving. Op van handmatige validatie door het onderzoeksteam én afstemming van de uitkomsten daarvan met de opdrachtgever en klankbordgroep is het model aangepast totdat een hoge mate van nauwkeurigheid en validiteit kon worden geborgd.
- Het definitieve LLM is vervolgens grootschalig toegepast en de resultaten zijn gevalideerd met een klankbordgroep met hierin vertegenwoordigers van de verschillende departementen (verder toegelicht in Bijlage A). Gedurende het traject heeft daarnaast periodiek afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgever.
- Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. Op deze pagina wordt de aanpak per fase op hoofdlijnen toegelicht, en wordt een overzicht gegeven van de diverse mijlpalen per fase. De volgende pagina's zullen een verdere verdieping geven op doorlopen stappen per fase.

1. Kick-off en voorbereiding

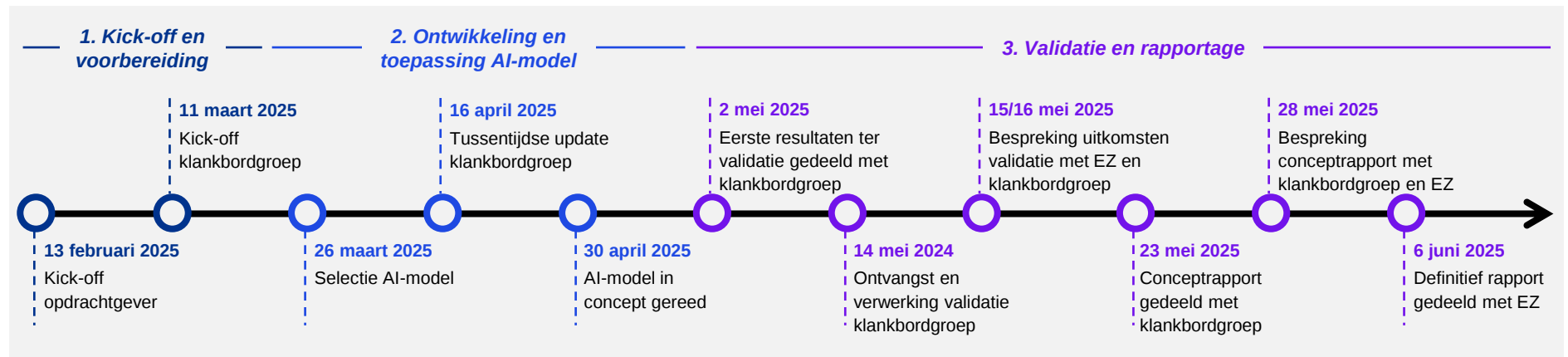
- In Fase 1 is via een kick-off gezorgd voor een goed begrip van de methodologie en wijze waarop het AI-model wordt ingezet, met als doel te komen tot een afgestemde aanpak, scope, planning, beoogd resultaat en wijze van samenwerking tussen EZ en KPMG / Moonlit. Specifiek is aandacht geweest voor een zorgvuldige afbakening van AMvB's en ministeriele regelingen en de te hanteren definities.

2. Ontwikkeling en toepassing AI-model

- In Fase 2 heeft het (iteratief) ontwikkelen en toepassen van het AI-model centraal gestaan, om te komen tot de juiste AMvB's en ministeriële regelingen voor verdere analyse. Het iteratieve karakter van deze stap heeft als doel om te borgen dat de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en kwaliteit van de uitkomsten wordt gemaximaliseerd.

3. Validatie en rapportage

- In Fase 3 zijn de resultaten uit Fase 2 verwerkt tot bruikbare inzichten over niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen. Deze inzichten zijn verwerkt in het voorliggende rapport en gevalideerd met de klankbordgroep en de opdrachtgever.



In de eerste fase zijn de onderzoeksscope, definities en dataset vastgesteld en is het meest geschikte AI-model geselecteerd

1. Kick-off en voorbereiding

- Tijdens kick-off-bijeenkomsten met de opdrachtgever en de klankbordgroep zijn de resultaten, scope, planning en samenwerkingsmethoden vastgesteld, met bijzondere aandacht voor het opstellen van de correcte definities van de termen in het AI-model. Aansluitend zijn alle relevante AMvB's en ministeriële regelingen van 3 juli 2019 tot 3 januari 2025 verzameld en voorbereid.
- Vervolgens hebben we, voortbouwend op definities uit eerder onderzoek en verrijkt met onze eigen expertise, de definities van de termen uit de onderzoeksvragen geformuleerd. Dit heeft onder meer betrekking op EU-richtlijnen, niet-lastenluwe implementatie, regeldrukkosten, internationale concurrentiepositie en ondernemingsklimaat. Deze termen zijn essentieel voor het ontwikkelen van nauwkeurige prompts voor de analyse en zijn in overleg met de klankbordgroep vastgesteld.

Modelkeuze

- Aansluitend hebben we LLM's van drie aanbieders (OpenAI, Google en Anthropic) getest en het te gebruiken model geselecteerd. Deze modellen zijn geëvalueerd op hun vermogen om relevante tekstsegmenten te identificeren en te interpreteren volgens de juridische context van het onderzoek. Hierbij hebben we het meest geschikte model gekozen op basis van tokenlimieten, begripsvermogen en de capaciteit om complexe juridische documenten te verwerken.
- De keuze voor het model volgt uit een handmatige analyse van 22 AMvB's en ministeriële regelingen. De AMvB's en ministeriële regelingen in de steekproef zijn geselecteerd op diversiteit (zowel korte als lange teksten, zowel AMvB's als ministeriële regelingen, van verschillende jaren, verschillen tussen de modellen, verschillende departementen). Uit deze analyse volgt dat het LLM van Anthropic het meest geschikt is voor het onderzoek. Anthropic trekt het vaakst de juiste conclusie en weet bij twijfelgevallen beter te redeneren waarom er wel of niet sprake lijkt te zijn van (niet-lastenluwe) implementatie van EU-richtlijnen. In Bijlage C is een toelichting opgenomen over de verschillende LLM's.

Dataverzameling en afbakening

- EZ heeft gevraagd om in dit onderzoek enkel te focussen op AMvB's en ministeriële regelingen die zijn gepubliceerd in het Staatsblad en de Staatscourant tussen 3 juli

2019 en 3 januari 2025. Om technische redenen is gekozen voor de publicatiedatum in plaats van inwerkingtredingsdatum van de wet. In overleg met EZ is gekozen voor de periode 3 juli 2019 tot en met 3 januari 2025. Door gebruik te maken van een verbinding met de officiële bekendmakingen van de overheid, is de betreffende dataset van 4.784 AMvB's en ministeriële regelingen verzameld.

- Om een eerste schifting te maken, zijn alleen die nota's van toelichting doorzocht waarin het woord "richtlijn" voorkomt. Als het woord "richtlijn" niet in de toelichting wordt gebruikt, is de kans namelijk klein dat er sprake is van implementatie van EU-richtlijnen.
- Daarnaast is gekozen om niet op het woord "verordeningen" te zoeken, aangezien Europese verordeningen rechtstreekse werking hebben. Deze reikwijdte van het onderzoek is in overleg met EZ vastgesteld.

Gehanteerde definities – Bronvermelding in Bijlage A

- Niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen** (conform Aanwijzing 9.5, eerste lid) = Er wordt niet gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven.
- Regeldrukkosten** = Alle investeringen en (tijds)inspanningen die bedrijven, burgers en/of professionals moeten doen om verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid na te leven, uitgedrukt in euro's. Deze kosten bestaan uit structurele en/of eenmalige kosten
- Ondernemingsklimaat** = De positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van de omvang van de Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings of Innovatie.
- Internationale concurrentiepositie** = Bestaat uit vier verschillende aspecten:
 - Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven;
 - Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven;
 - Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem;
 - Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden.

In de tweede fase is het AI-model ontwikkeld en toegepast op basis van iteratieve validatie

2. Ontwikkeling en toepassing AI-model

- In de tweede fase van het onderzoek hebben we het AI-model en de prompts ontwikkeld en geoptimaliseerd, gebruikmakend van leerpunten uit voorgaande onderzoeken. De volledige prompt is opgenomen in Bijlage B, een verdieping op de technische methodologie van het AI-model is opgenomen in Bijlage C.

Opbouw van de prompt

Een prompt is een tekstinstructie waarmee het AI-model gericht informatie analyseert en passende antwoorden genereert. De prompt in dit onderzoek bestaat uit twee delen, om de kwaliteit te waarborgen en benodigde rekenkracht beperkt te houden:

- Deel 1: Identificatie van niet-lastenluwe implementatie**
In dit deel wordt geïdentificeerd bij welke AMvB's en ministeriële regelingen sprake is van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen en of er hiervoor expliciete onderbouwing is gegeven (onderzoeksvragen 1 en 2). Dit deel van de prompt is toegepast op de gehele dataset.
- Deel 2: Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie**
In deel 2 worden de gevolgen van de niet-lastenluwe implementatie in kaart gebracht voor de regeldrukkosten, het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie (onderzoeksvragen 3, 4 en 5). Dit deel van de prompt is alleen toegepast op de AMvB's en ministeriële regelingen die in Deel 1 als niet-lastenluw zijn geïdentificeerd.

Deel 1: Identificatie van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen

- Aan de hand van iteratieve steekproeven op basis van 15 tot 30 AMvB's en ministeriële regelingen zijn voor beide delen van de prompt de uitkomsten doorlopend handmatig gevalideerd. Bij een handmatige validatie wordt de uitkomst van het AI-model vergeleken met de daadwerkelijke tekst uit de toelichting. Uit de eerste handmatige validaties kwamen de volgende inzichten:
 - Het AI-model genereert meer “false positives” dan “false negatives” (zie *Figuur 2* voor verdere toelichting). Dit is een positieve uitkomst, omdat we willen voorkomen dat “false negatives” buiten ons zicht vallen. Door aanscherping van de prompt hebben we het aantal “false positives” geleidelijk verminderd.
 - Bij enkele AMvB's en ministeriële regelingen is het niet direct duidelijk of er sprake is van implementatie van EU-richtlijnen. Deze hebben we direct

- individueel gevalideerd met de klankbordgroep-leden van de betreffende departementen, met als doel de prompt verder te verfijnen.
- Het onderzoek is verrijkt met een cross-check op basis van i-Timer, een database van de Rijksoverheid met wet- en regelgeving die uitvoering geven aan EU-richtlijnen. In deze cross-check zijn alle AMvB's en ministeriële regelingen die door het AI-model als implementatie van een EU-richtlijn zijn aangemerkt vergeleken met regelingen opgenomen in de i-Timer (welke dus aantoonbaar EU-richtlijnen implementeren). De conclusie was positief: alle AMvB's en ministeriële regelingen uit de i-Timer worden door het AI-model geïdentificeerd als implementatie van een EU-richtlijn. Het AI-model identificeert echter meer regelingen dan in de i-Timer zijn opgenomen. Dit komt doordat het AI-model alle regelingen identificeert die mede EU-richtlijnen implementeren, terwijl de i-Timer enkel focust op regelingen die primair EU-richtlijnen implementeren.
- Na succesvolle pilot-testen is de analyse opgeschaald naar de volledige dataset. Op basis van deze resultaten is een aanvullende validatie uitgevoerd op alle regelingen die door het AI-model als niet-lastenluw zijn geïdentificeerd (om “false positives” eruit te halen), en op een aselecte steekproef van 10 tot 20 regelingen die als lastenluw zijn geïdentificeerd (om “false negatives” te minimaliseren). Op basis van de bevindingen zijn de prompts verder aangescherpt en opnieuw getest. Dit iteratieve proces heeft geleid tot een definitieve versie van het AI-model en de eerste onderzoeksresultaten.

Figuur 2. Toelichting “false positive” en “false negative” in de context van niet-lastenluwe implementatie

		Uitkomsten handmatige validatie	
		Wel geïdentificeerd als niet-lastenluw	Niet geïdentificeerd als niet-lastenluw
Uitkomsten AI-model	Wel geïdentificeerd als niet-lastenluw	True positive	False positive
	Niet geïdentificeerd als niet-lastenluw	False negative	True negative

In de derde fase zijn de resultaten gevalideerd met de klankbordgroep en zijn deze verwerkt in het voorliggend rapport

Deel 2: Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen

- Voor Deel 2 van de prompt, waarin de gevolgen van niet-lastenluwe implementatie voor de regeldrukkosten, het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie zijn geanalyseerd (onderzoeksvragen 3, 4 en 5), is een vergelijkbare validatieaanpak gehanteerd als bij Deel 1.
 - In de eerste iteratieve validaties is een steekproef van 15 tot 30 AMvB's en ministeriële regelingen gevalideerd die in de voorlopige uitkomsten van Deel 1 als niet-lastenluw zijn aangemerkt. Hierbij zijn de gegenereerde AI-uitkomsten vergeleken met de oorspronkelijke toelichtende teksten in de toelichting. Hierdoor is er een goed geformuleerde prompt tot stand gekomen, waarvan de uitkomsten een gericht antwoord formuleren op de gerelateerde onderzoeksvragen.
 - Nadat de set aan geïdentificeerde regelingen uit Deel 1 definitief was vastgesteld, is er een integrale toets uitgevoerd op de door het AI-model geïdentificeerde gevolgen van niet-lastenluwe implementatie. Ook hierbij is de AI-output afgezet tegen de oorspronkelijke toelichtingen in de toelichting.
- De uitkomsten van het AI-model met betrekking tot de gevolgen voor het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie bleken goed navolgbaar, en in lijn met de bevindingen uit de toelichting.
- De regeldrukkosten bleken daarentegen lastiger te duiden voor het model. Deze worden in de praktijk op uiteenlopende manieren beschreven, afhankelijk van de aard van de regeling en of er een aanvullende toetsing door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft plaatsgevonden. Daarom is bij het in kaart brengen van de regeldrukkosten gekozen voor handmatige raadpleging van de toelichting.

3. Validatie en rapportage

- 30 AMvB's en ministeriële regelingen die zowel door het definitieve AI-model als via handmatige validatie zijn geïdentificeerd als niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen, zijn ter validatie gedeeld met de leden van de klankbordgroep. Zij hebben beoordeeld of, naar hun inzicht, bij de voor hun departement geïdentificeerde regelingen daadwerkelijk sprake is van niet-lastenluwe implementatie. In veel gevallen is dit oordeel afgestemd met de dossierhouder van het betreffende besluit of de regeling.
- Op basis van de uitkomsten van het AI-model en de terugkoppeling van de klankbordgroep heeft KPMG een laatste integrale toets uitgevoerd. Hierbij is voor alle geïdentificeerde regelingen getoetst aan Aanwijzing 9.5, lid 1, om te bepalen welke regelingen in het rapport als lastenluw of niet-lastenluw worden aangemerkt.
- De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in een conceptrapport met inzicht in de niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen in AMvB's en ministeriële regelingen. Dit conceptrapport is vervolgens besproken en gevalideerd met de opdrachtgever en de klankbordgroep. Na verwerking van de ontvangen feedback is het voorliggend definitieve rapport opgeleverd.

3.

Bevindingen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de bevindingen per onderzoeksvraag

Bevindingen

Het vorige hoofdstuk beschrijft hoe in dit onderzoek AI is gebruikt om tot een betrouwbare selectie van niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen te komen. Dit hoofdstuk beschrijft de feitelijke bevindingen die uit die analyse naar voren komen, en geeft daarmee achtereenvolgens antwoord op de onderzoeksvragen. Een detailoverzicht van de AMvB's en ministeriële regelingen die EU-richtlijnen niet-lastenluw implementeren is te vinden in Bijlage D.

Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord:

- 1 Bij welke AMvB's en ministeriële regelingen die dienen ter implementatie van EU-richtlijnen voor bedrijven is in de periode 2019-2025 niet gehandeld conform Aanwijzing 9.5, eerste lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving?
- 2 In hoeverre is niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid expliciet vermeld in de toelichting bij de implementatieregelgeving en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (Aanwijzing 9.5, tweede lid, aanwijzingen voor de regelgeving)?
- 3 Zijn de regeldrukkosten die voortvloeien uit de niet-lastenluwe implementatie voor het bedrijfsleven in kaart gebracht en hoe hoog zijn deze ingeschat?
- 4 Is aangegeven op welke wijze de gemaakte keuzes invloed hebben op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat en zijn deze in kaart gebracht?
- 5 Is aangegeven wat de verwachte gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven waren?

Acht AMvB's en ministeriële regelingen zijn geïdentificeerd als niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen

1 Bij welke AMvB's en ministeriële regelingen die dienen ter implementatie van EU-richtlijnen voor bedrijven is in de periode 2019-2025 niet gehandeld conform Aanwijzing 9.5, eerste lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving?

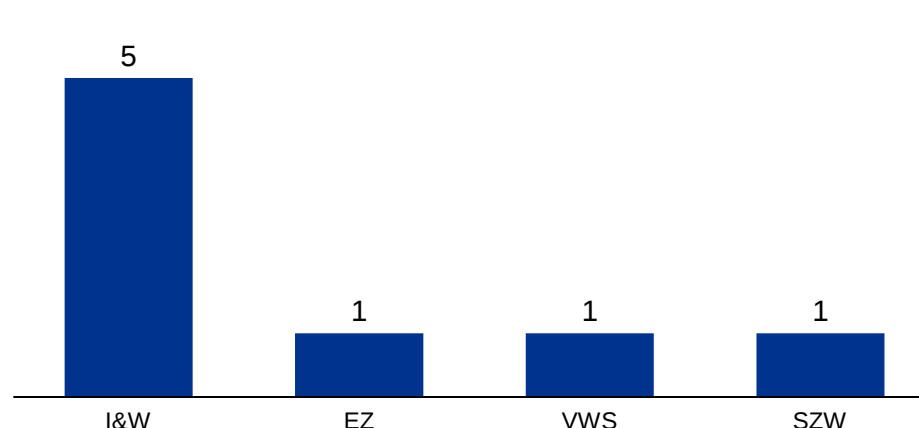
Figuur 3. Identificatie en afbakening van niet-lastenluwe implementaties



- In totaal zijn acht AMvB's en ministeriële regelingen uit de periode 2019 – 2025 aangemerkt als niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen, conform Aanwijzing 9.5, eerste lid^b. Deze kwalificatie is gebaseerd op de afbakening weergegeven in Figuur 3. Bijlage D bevat een volledig overzicht van de niet-lastenluwe implementaties.
- In de meeste gevallen betreft het niet de gehele regeling, maar slechts één of enkele bepalingen die als niet-lastenluw zijn aangemerkt.
- Lastenluwe implementatie is niet altijd direct vast te stellen. In meer dan deze acht gevallen zijn strengere eisen gesteld dan strikt noodzakelijk op basis van de betreffende EU-richtlijn. Toch is in die situaties gemotiveerd dat de gekozen aanpak per saldo de minste lasten oplevert voor de betrokken bedrijven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer strengere eisen op termijn tot lagere lasten leiden, of wanneer in overleg met de sector is gekozen voor een maatwerkoplossing die beter aansluit bij de praktijk van bedrijven.

Noot: (b) In het onderzoek heeft niet-lastenluwe implementatie betrekking op lasten voor zowel Nederlandse als buitenlandse bedrijven, omdat de Aanwijzing niet specificeert dat deze uitsluitend betrekking heeft op Nederlandse bedrijven.

Figuur 4. Verdeling van niet-lastenluwe implementaties naar departement



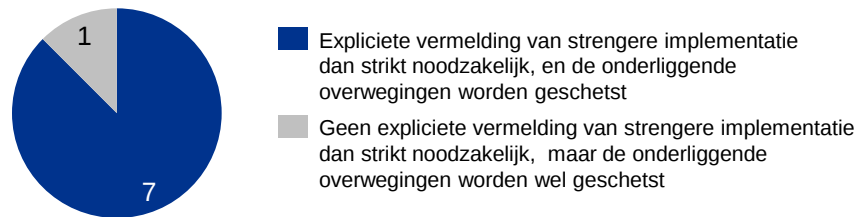
- De acht geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen die zijn aangemerkt als niet-lastenluwe implementatie zijn afkomstig van vijf verschillende departementen – weergegeven in Figuur 4.
- Het relatief grote aantal implementatieregelingen van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W) is verklaarbaar vanuit de verschillen in implementatielast over de departementen. Op de beleidsterreinen van I&W (energie, vervoer en milieu) zijn de meeste EU-richtlijnen te implementeren.^(c) Voor het beleidsterrein milieu geldt minimumharmonisatie. Binnen dat kader bestaat expliciet ruimte voor lidstaten om verdergaande nationale maatregelen te nemen of te handhaven. De niet-lastenluwe implementatie door I&W is altijd een politiek besluit en veelal beleidsmatig gemotiveerd, bijvoorbeeld vanuit het Klimaatakkoord of de wens om bestaande milieubeschermingsniveaus te behouden.
- Deze verdeling onderstreept dat de mate van niet-lastenluwe implementatie mede samenhangt met de beleidsruimte die het Europese kader biedt én de beleidsambities van het kabinet.

Noot: (c) De implementatielast I&W over 2010 – 2020 was 47% van alle door NL te implementeren EU-richtlijnen

In 7 van de 8 gevallen is de strengere implementatie expliciet vermeld, in alle gevallen worden de onderliggende overwegingen geschetst

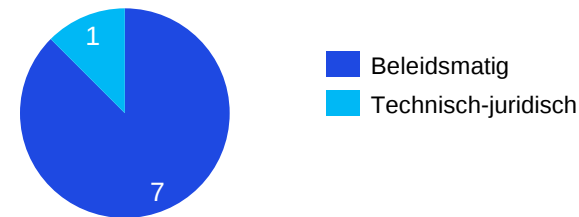
2 In hoeverre is niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid expliciet vermeld in de toelichting bij de implementatieregelgeving en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (Aanwijzing 9.5, tweede lid, aanwijzingen voor de regelgeving)?

Figuur 5. Verdeling geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen naar expliciete onderbouwing van niet-lastenluwe implementatie



- In 7 van de 8 gevallen waarbij niet-lastenluwe implementatie is vastgesteld, is voldaan aan Aanwijzing 9.5, tweede lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving. De toelichtingen bij deze AMvB's en ministeriële regelingen vermelden telkens expliciet dat sprake is van strengere implementatie dan strikt noodzakelijk op grond van de betreffende EU-richtlijn(en). Daarmee wordt helder en transparant gemaakt dat de nationale regelgeving verder gaat dan de minimumeisen die voortvloeien uit het Europese kader. In één enkel geval geldt dat de toelichting bij het besluit geen expliciete vermelding maakt van strengere implementatie dan strikt noodzakelijk is volgens de EU-richtlijnen.
- Daarnaast zijn in alle 8 gevallen de beleidsmatige overwegingen die aan deze keuzes ten grondslag liggen, duidelijk uiteengezet. De toelichtingen bevatten motieven zoals het realiseren van nationale klimaat- en milieudoelstellingen, het verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving, of het versterken van de effectiviteit van het beleid. Deze motieven worden telkens in samenhang gepresenteerd met de gekozen implementatieaanpak.
- De consistentie in expliciete vermelding én inhoudelijke onderbouwing wijst op een zorgvuldige en transparante benadering van richtlijnimplementatie binnen deze categorie regelgeving.

Figuur 6. Categorisatie van de onderliggende overwegingen die tot de keuze voor niet-lastenluwe implementatie hebben geleid



- Bijlage D bevat een volledig overzicht van de motieven voor niet-lastenluwe implementatie per regeling. Deze motieven vallen uiteen in twee categorieën:
 - Beleidsmatig (7 van 8 regelingen):** deze regelingen zijn gericht op het realiseren of behouden van nationale beleidsdoelen, zoals vanuit het Klimaatakkoord, circulaire economie, arbeidsmarkt of volksgezondheid. Veel van deze regelgeving valt onder EU-domeinen met minimumharmonisatie, waar lidstaten ruimte hebben om verdergaande bescherming te bieden en te behouden. In meerdere gevallen gaat het om het bewust in stand houden van bestaande nationale normen (ex ante nationale koppen) of worden maatschappelijke baten zwaarder afgewogen dan de lasten voor bedrijven.
 - Technisch-juridisch (1 van 8 regelingen):** hier vloeit de niet-lastenluwe implementatie voort uit de noodzaak om open normen uit EU-richtlijnen nader in te vullen of om technische betrouwbaarheid te waarborgen.
- Deze indeling laat zien dat niet-lastenluwe implementatie in de praktijk vaak een bewuste beleidskeuze van het kabinet is, waarbij transparantie en motivering in de toelichting goed zijn geborgd.

De regeldrukkosten voortvloeiend uit niet-lastenluwe implementatie worden niet systematisch en concreet in kaart gebracht

3 *Zijn de regeldrukkosten die voortvloeien uit de niet-lastenluwe implementatie voor het bedrijfsleven in kaart gebracht en hoe hoog zijn deze ingeschat?**

Totale regeldrukkosten

- In alle 8 geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen is aandacht besteed aan regeldrukkosten. In 7 van de 8 gevallen zijn de lasten voor bedrijven voortvloeiend uit de gehele regeling expliciet gekwantificeerd in de toelichting. In één geval is verwezen naar de verantwoording uit een bovenliggend besluit.
- Om te toetsen of de regeldrukkosten 'goed' in kaart zijn gebracht, is er onderzocht of de kwantificering van de regeldrukkosten gebaseerd is op de methodiek uit het Standaard Kostenmodel (SKM). De kwantificering van regeldruk gebeurt bij 4 van de 8 regelingen op basis van de SKM-methodiek. Het SKM wordt gebruikt om zowel administratieve lasten (zoals meldplichten) als inhoudelijke nalevingskosten (zoals certificering) te berekenen. In de overige gevallen zijn kosten geraamd op basis van aannames die niet conform de SKM-methodiek zijn of zonder methodologische onderbouwing.
- In 4 van de 8 gevallen is expliciet vermeld dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) het dossier niet heeft geselecteerd voor formeel advies. Dit sluit regeldruk niet uit, maar betekent dat het voorstel niet als toetsplichtig werd beoordeeld (bijvoorbeeld door beperkte lasten of toetsing in eerdere regelgeving).

Regeldrukkosten van niet-lastenluwe bepalingen

- In alle 8 geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen is aandacht besteed aan regeldrukkosten, maar uit de analyse blijkt dat de regeldrukkosten die specifiek voortvloeien uit de niet-lastenluwe keuzes — zoals administratieve lasten, strengere nalevingsverplichtingen of extra uitvoeringshandelingen — niet systematisch en concreet in kaart zijn gebracht. De kwantificering van de regeldrukkosten betreft doorgaans de regeldruk van de regeling als geheel, en niet een afzonderlijke uitsplitsing van de lasten voor bedrijven die specifiek voortvloeien uit de strengere implementatie van EU-richtlijnen. Omdat de regeldrukkosten voor de niet-lastenluwe bepalingen niet expliciet vermeld zijn, is de hoogte van de regeldrukkosten niet opgenomen in dit rapport.

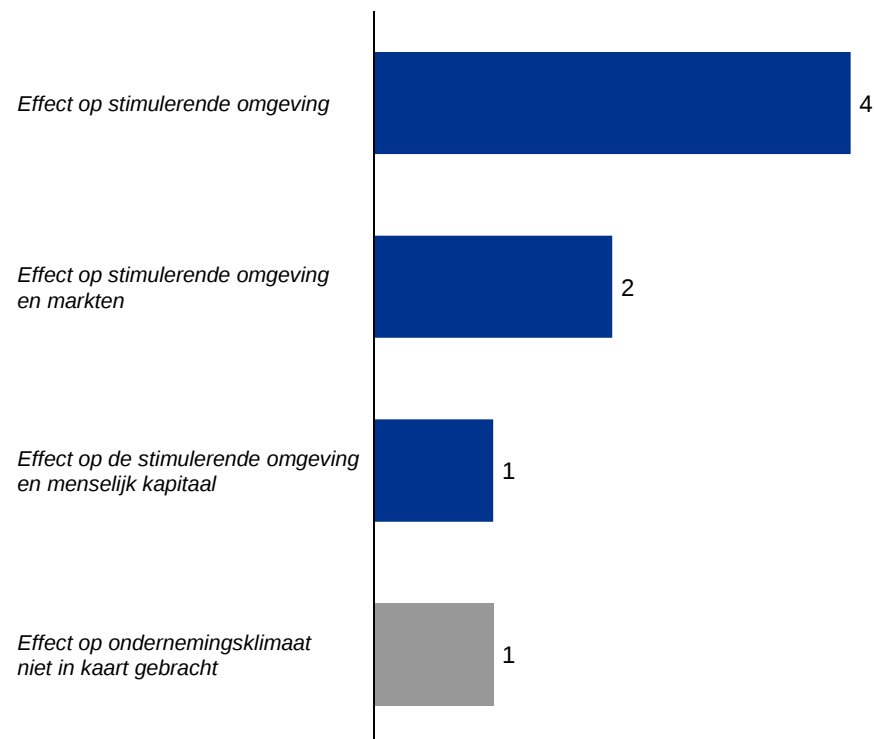
Noot: (d) Regeldrukkosten betreffen alle investeringen en (tijds)inspanningen die bedrijven, burgers en/of professionals moeten doen om verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid na te leven, uitgedrukt in euro's. Deze kosten bestaan uit structurele en/of eenmalige kosten. De bronnen staan vermeld in Bijlage A.

In 7 van de 8 gevallen hebben de gemaakte keuzes invloed op het ondernemingsklimaat

4 Is aangegeven op welke wijze de gemaakte keuzes invloed hebben op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat en zijn deze in kaart gebracht?^(d)

- Voor 7 van de 8 AMvB's en ministeriële regelingen die als niet-lastenluw zijn aangemerkt zijn de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart gebracht. In één geval wordt er niet gesproken over de gevolgen voor het ondernemingsklimaat. Bijlage D bevat een volledig overzicht van de gevolgen van de niet-lastenluwe implementatie voor het ondernemingsklimaat per regeling.
- Het is niet mogelijk om de invloed op het ondernemingsklimaat rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie te onderscheiden, omdat dit in de toelichting niet expliciet benoemd worden. Bovendien wordt de omvang van de impact op het ondernemingsklimaat ook niet benoemd.
- De niet-lastenluwe implementatie heeft gevolgen voor de volgende aspecten van het ondernemingsklimaat:
 - In 4 gevallen is er een negatief effect op de stimulerende omgeving van bedrijven, doordat de maatregelen leiden tot extra kosten en een toename van de regeldruk, wat de ruimte voor ondernemerschap en innovatie beperkt.
 - In 2 gevallen is er een negatief effect op de stimulerende omgeving én de markten, waarbij de maatregelen zowel de bedrijfsruimte inperken als handelsbelemmeringen veroorzaken, wat leidt tot verstoring van marktwerking en concurrentie. In een enkel geval leidt de invoering van een meldplicht voor buitenlandse bedrijven wel tot het waarborgen van een gelijk speelveld.
 - In 1 geval is er een negatief effect op de stimulerende omgeving én het menselijk kapitaal, doordat de maatregelen niet alleen extra regeldruk veroorzaken, maar ook aanpassingen in opleiding en examinering vereisen.
- De gevallen waarbij er sprake is van effect op zowel stimulerende omgeving als de markten zijn dezelfde gevallen als waar er sprake is van een negatief effect op de internationale concurrentiepositie (ICP), zie ook de volgende pagina.

Figuur 8. Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie op de verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat



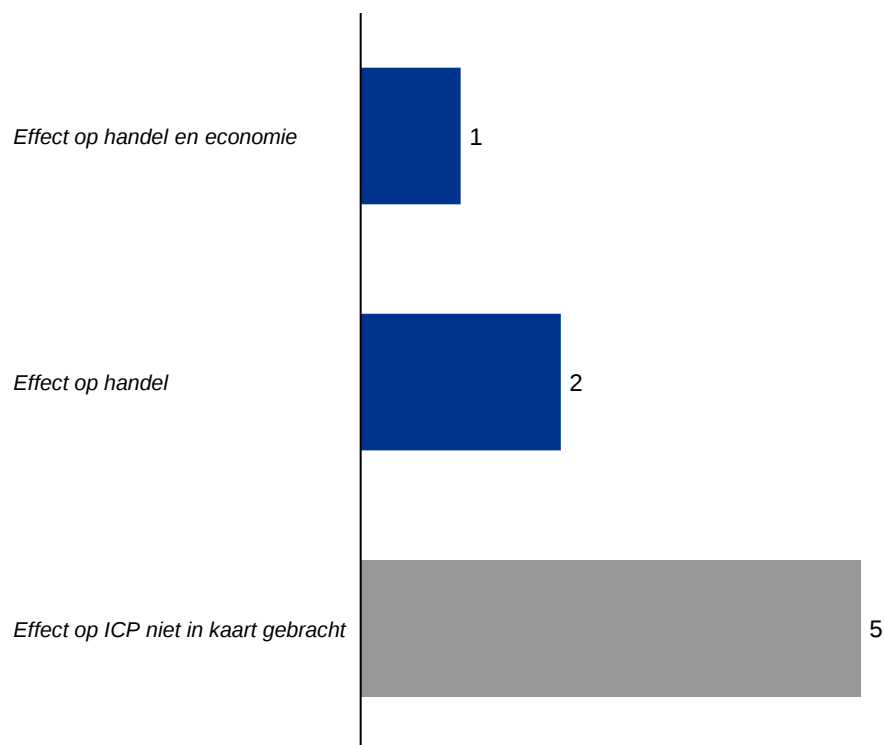
Noot: (d) Het ondernemingsklimaat betreft de positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van de omvang van de Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings- of Innovatie. De bronnen staan vermeld in Bijlage A.

In 3 van de 8 gevallen hebben de gemaakte keuzes invloed op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven

5 Is aangegeven wat de verwachte gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven waren?^(e)

- Voor 3 van de 8 AMvB's en ministeriële regelingen zijn de gevolgen voor de ICP van het Nederlandse bedrijfsleven in kaart gebracht. In de overige 5 gevallen wordt er niet gesproken over de effecten van de regeling of de niet-lastenluwe bepalingen op de ICP, of één van de aspecten van de ICP waar potentieel effect op zou kunnen zijn. Bijlage D bevat een volledig overzicht van de gevolgen van de niet-lastenluwe implementatie op de ICP per regeling.
- Het is niet mogelijk om de invloed op de ICP rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie te onderscheiden, omdat dit in de toelichting niet expliciet benoemd worden. Bovendien wordt de omvang van de impact op de ICP ook niet benoemd.
- De niet-lastenluwe implementatie heeft gevolgen voor de volgende aspecten van de ICP:
 - In één geval is er sprake van invloed op de ICP door negatieve effecten op handel én economie, door een hogere jaarverplichting voor hernieuwbare energie in vervoer. Deze hogere jaarverplichting kan een effect hebben op de economie en internationale handel doordat hogere brandstofkosten Nederlandse bedrijven op achterstand zetten ten opzichte van buitenlandse concurrenten.
 - In één geval is er sprake van invloed op de ICP door negatieve effecten op handel door de invoering van een meldplicht voor buitenlandse bedrijven en zelfstandigen. Deze meldplicht leidt tot verhoogde regeldruk voor deze buitenlandse bedrijven en zelfstandigen, wat hen zou kunnen ontmoedigen om in Nederland actief te zijn.
 - In één geval is er sprake van invloed op de ICP door negatieve effecten op handel door de invoering van een verbod op grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand. Dit heeft een direct effect op de internationale handel, aangezien het verbod effect heeft op zowel import als export.

Figuur 9. Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie op de verschillende aspecten van de Internationale Concurrentiepositie (ICP)



Noot: (e) Internationale concurrentiepositie bestaat uit vier verschillende aspecten: (i) Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven; (ii) Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven; (iii) Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem; (iv) Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden. De bronnen staan vermeld in Bijlage A.

4.

Conclusie, aanbevelingen en reflectie

Bij 8 regelingen is sprake van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen met onderbouwde keuzes; de mate van verhoogde regeldruk is niet duidelijk

Conclusie

Dit onderzoek laat zien dat slechts 8 van de 4.784 AMvB's of ministeriële regelingen uit de periode 3 juli 2019 en 3 januari 2025 één of meerdere bepalingen bevatten die als niet-lastenluw beschouwd kunnen worden, en daarmee niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid. Het niet-lastenluw handelen in deze bepalingen is in alle gevallen beleidsmatig onderbouwd, waarmee wordt voldaan aan Aanwijzing 9.5, tweede lid.

Identificatie van niet-lastenluwe implementatie

- Van de 363 AMvB's en ministeriële regelingen waarbij sprake is van implementatie van een EU-richtlijn is in 8 gevallen geconcludeerd dat niet is gehandeld conform het eerste lid van Aanwijzing 9.5: *“Bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven.”* In deze gevallen betreft het meestal een of enkele bepalingen uit de regeling waar niet voor de minst lastenluwe wijze wordt gekozen, en niet de gehele regeling.
- In 7 van de 8 gevallen is voldaan aan eerste gedeelte van het tweede lid van de Aanwijzing: *“Bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting”*. In alle 10 gevallen wordt er voldaan aan het tweede gedeelte van het tweede lid van Aanwijzing 9.5 *“[Bij afwijking van het eerste lid] worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.”* De motieven voor afwijking zijn doorgaans beleidsmatig van aard, bijvoorbeeld om aan te sluiten bij bestaande nationale beleidskaders, en betreffen vaak situaties van minimumharmonisatie.
- Het is niet altijd direct duidelijk of sprake is van lastenluwe implementatie. In meer dan deze 8 gevallen worden strengere eisen gesteld dan strikt noodzakelijk volgens de EU-richtlijn. Toch wordt in die gevallen gemotiveerd dat de gekozen aanpak de minste lasten oplevert voor de betrokken bedrijven, bijvoorbeeld doordat de strengere eisen op termijn tot lagere lasten leiden of doordat er in overleg met de sector is gekozen voor een maatwerkoplossing voor bedrijven.

Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie

- Bij alle 8 als niet-lastenluw geïdentificeerde regelingen gaat de toelichting in op de regeldrukkosten. Daarbij is standaard advies gevraagd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) over de noodzaak van een inhoudelijke regeldruktoets. Als het ATR een regeldruktoets noodzakelijk acht, voert het college deze uit om de effecten van de regeling op het bedrijfsleven in kaart te brengen. Zo niet, dan wordt dit gemotiveerd vermeld.
- Hoewel alle regelingen aandacht besteden aan regeldrukkosten, worden de lasten die voortkomen uit beleidsmatige keuzes die verder gaan dan EU-minimumvereisten zelden afzonderlijk gekwantificeerd in de toelichting. Hierdoor blijft onduidelijk welke extra lasten bedrijven ervaren door niet-lastenluwe implementatie.
- Voor 7 van de 8 niet-lastenluwe regelingen is er sprake van gevolgen voor het ondernemingsklimaat. Deze hebben een negatief effect op de stimulerende omgeving, met name door toegenomen kosten en regeldruk die ondernemerschap en innovatie belemmeren. In 3 van de 9 gevallen waarbij er sprake is van een negatief effect op de stimulerende omgeving, is er ook een negatieve invloed op menselijk kapitaal en/of de markten. De invloed op het ondernemingsklimaat rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie wordt in geen van de memories van toelichting expliciet benoemd.
- Voor 3 van de 8 niet-lastenluwe regelingen is er sprake van gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven. Bij deze regelingen is er sprake van impact op de handel, en in één geval ook op de economie. In 5 van de 8 gevallen blijven deze effecten echter onbenoemd, waardoor het inzicht in de impact op de internationale concurrentiekracht ontbreekt. De invloed op de ICP rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie wordt in geen van de memories van toelichting expliciet benoemd.

Uit het onderzoek volgen enkele aanbevelingen voor de schrijfwijzer van de toelichting en de doelgroepbepaling doelgroep van aanwijzing 9.5

Aanbevelingen

Er wordt voorgesteld om in de schrijfwijzer expliciet aandacht te besteden aan de onderbouwing van meerkosten bij strengere implementatie van EU-richtlijnen en aan de structurele toepassing van de bedrijfseffectentoets. Daarnaast wordt aanbevolen om Aanwijzing 9.5 te verduidelijken met betrekking tot de doelgroep van regeldrukeffecten. Deze aanpassingen kunnen bijdragen aan meer transparantie, betere beleidsafwegingen en een versterking van het ondernemingsklimaat.

Schrijfwijzer toelichting

- Het expliciet onderbouwen en kwantificeren van meerkosten door niet-lastenluwe implementatie zou in de schrijfwijzer opgenomen kunnen worden. In de meeste gevallen ontbreekt een expliciete onderbouwing van de meerkosten die voortvloeien uit het stellen van strengere eisen dan strikt noodzakelijk is volgens de EU-richtlijn. Het expliciet onderbouwen en kwantificeren van de meerkosten zou bijdragen aan meer transparantie en betere beleidsafwegingen en verantwoording.
- Een toets op ondernemingsklimaat en internationale concurrentiepositie zou als vast onderdeel in de toelichting kunnen worden opgenomen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via de bestaande bedrijfseffectentoets (BET). Hoewel departementen momenteel verplicht zijn deze toets uit te voeren, gebeurt dit niet altijd effectief of consequent. Het opnemen van de BET in de schrijfwijzer kan bijdragen aan een meer structurele en zorgvuldige toepassing.

Aanwijzing 9.5

- Het zou behulpzaam zijn om Aanwijzing 9.5 te verduidelijken met betrekking tot de doelgroep van regeldrukeffecten. De huidige formulering biedt ruimte voor interpretatie over welke bedrijven worden meegenomen bij het beoordelen van regeldrukeffecten. Een verduidelijking waarin expliciet wordt uitgegaan van het beperken van lasten voor Nederlandse bedrijven zou beter aansluiten bij het doel van de Aanwijzing.

De toepassing van AI in beleidsanalyse blijkt bruikbaar en schaalbaar, al blijft een hybride aanpak met handmatige validatie noodzakelijk

Reflectie op onderzoeksmethodiek

Het onderzoek toont aan dat AI een duidelijke meerwaarde biedt in beleidsanalyse, door snel en systematisch grote hoeveelheden informatie te verwerken en sterke inzichten te genereren. Tegelijkertijd blijkt dat menselijke expertise nodig blijft om nuances te duiden en de betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen. Een hybride aanpak, waarin AI en inhoudelijke beoordeling elkaar aanvullen, is daarmee essentieel voor een zorgvuldige en bruikbare analyse.

De meerwaarde van AI

- Dit onderzoek opent de deur naar een bredere toepassing, waarbij regeldruk integraal wordt beschouwd – ongeacht het type regelgeving. Er is sprake van een schaalbare aanpak, die ook in andere beleidsdomeinen kan bijdragen aan meer inzicht in en sturing op lastenluwe wet- en regelgeving.
- De ervaring uit dit onderzoek laat zien dat het met de inzet van AI mogelijk is om in een relatief kort tijdsbestek en beperkte middelen bijna 5.000 AMvB's en ministeriele regelingen te analyseren. Ons beeld is dat zonder de inzet van AI de benodigde capaciteit voor een vergelijkbaar onderzoek circa acht tot tien keer zo groot zou zijn.
- De toegepaste methodiek maakt het mogelijk om op efficiënte en systematische wijze niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen te identificeren. Door iteratieve ontwikkeling van prompts en vergelijking met externe bronnen zoals i-Timer, blijkt het AI-model in staat om zowel bestaande informatie betrouwbaar te herkennen als aanvullende inzichten te genereren.

Het belang van een hybride aanpak

- Handmatige validatie en de betrokkenheid van inhoudelijk deskundigen blijft essentieel om de kwaliteit van de resultaten te waarborgen. Door toetsing van AI-uitkomsten aan de oorspronkelijke toelichtingen en afstemming met klankbordgroepleden en dossierhouders is het mogelijk gebleken de methodiek inhoudelijk aan te scherpen.
- De toepassing van AI bij het analyseren van regeldrukkosten kent beperkingen. Omdat regeldrukkosten in toelichtingen op uiteenlopende en contextspecifieke manieren worden beschreven, is menselijke interpretatie nodig om tot betrouwbare conclusies te komen. Dit onderstreept het belang van een hybride aanpak waarin AI en expertbeoordeling elkaar aanvullen.

Bijlage A.

Toelichting klankbordgroep en definities

Toelichting klankbordgroep

Klankbordgroep

De klankbordgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van andere departementen die zich bezighouden met nationale koppen en de verhoging van regeldruk. De klankbordgroep is in alle fases van het onderzoek betrokken, en heeft zowel tussentijdse resultaten als de conceptrapportage gevalideerd.

De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende ministeries:

- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat
- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid & Natuur
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie & Veiligheid
- Ministerie van Financiën

Toelichting definities

Term	Definitie	Bron
Niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen	Er wordt niet gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven.	• Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (z.d.). Aanwijzing 9.5, eerste lid. Lastenluwe implementatie.
Nationale kop	Bij de implementatie van EU-richtlijnen is er sprake van zowel: 1. Niet-zuivere implementatie: Er worden andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (en is dus in strijd met Aanwijzing 9.4) 2. Niet-lastenluwe implementatie: Er wordt niet gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven (en is dus in strijd met Aanwijzing 9.5, eerste lid)	• Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (z.d.). Aanwijzing 9.4. Zuivere implementatie. • Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (z.d.). Aanwijzing 9.5, eerste lid. Lastenluwe implementatie.
Regeldrukkosten	Alle investeringen en (tijds)inspanningen die bedrijven, burgers en/of professionals moeten doen om verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid na te leven, uitgedrukt in euro's. Deze kosten bestaan uit structurele en/of eenmalige kosten	• Adviescollege Toetsing Regeldruk (z.d.). Wat is regeldruk.
Ondernemingsklimaat	Bestaat uit vier verschillende aspecten: 1. Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven; 2. Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven; 3. Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem; 4. Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden.	• Deloitte (2023). Eindrapport: Strengere richtlijnimplementatie en impact ondernemingsklimaat 2019–2023. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
Internationale concurrentiepositie	De positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van de omvang van de Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings of Innovatie.	• SEO Economisch Onderzoek (2024). Monitor ondernemingsklimaat 2024: Tweede meting en doorontwikkeling.

Bijlage B.

Gebruikte prompts

Gebruikte prompts Deel 1: Identificatie van niet-lastenluwe implementatie

Introductie onderzoek	<i>Jij bent een juridisch ondersteunend systeem genaamd Mike. Je doet onderzoek naar de implementatie van EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Het doel van het onderzoek is om te bepalen of en op welke punten de implementatiewetgeving strenger is dan bepalingen uit de EU-richtlijn. Jij krijg als input een fragment van een notie van inlichting van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Formuleer je antwoord met als doelgroep juristen.</i>
Introductie van AMvB of ministeriële regeling	<i>Ik ga je een (fragment van) een toelichting van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Jouw taak is om de volgende vragen te beantwoorden met betrekking tot het gegeven fragment. <begin nota> [TEXT] </einde nota></i>
Toelichting EU-richtlijnen	<i>Neem het volgende in overweging uit de Aanwijzing voor de regelgeving: Bij een algemene maatregel van bestuur (AMvB's) of ministeriële regeling waarmee EU-verordeningen direct tot uitvoering worden gebracht is geen sprake van implementatie van een EU-richtlijn. Bij een algemene maatregel van bestuur (AMvB's) of ministeriële regeling waarmee EU-uitvoeringsbesluiten direct tot uitvoering worden gebracht is geen sprake van implementatie van een EU-richtlijn. Het feit dat een algemene maatregel van bestuur (AMvB's) of ministeriële regeling wordt getoetst aan EU-richtlijnen betekent niet automatisch dat sprake is van implementatie van EU-richtlijnen. Ook als er nationale uitvoeringsregelgeving nodig is om de verordening te effectueren, betreft het geen implementatie van een EU-richtlijn.</i>
Deel 1A: Identificatie implementatie van EU-richtlijnen	1. Analyseer of de algemene maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële regeling een EU-richtlijn implementeert. Indien ja, geef als antwoord True. Indien nee, geef als antwoord False. Geef ook je redenering voor dit antwoord. 2. Geef het nummer van de EU-richtlijn(en), als het voorstel een EU-richtlijn implementeert.
Definitie niet-lastenluwe implementatie	<i>Met het oog op de internationale concurrentiepositie van de door de regelgeving geraakte bedrijven geschiedt implementatie van EU-richtlijnen in beginsel zo lastenluw mogelijk. Lastenluw wil zeggen dat wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven. Andere belangen, zoals die van consumenten, instellingen of andere dan de direct geraakte bedrijven, kunnen echter aanleiding geven om van dit beginsel af te wijken. Verder is voorstelbaar dat een andere keuze wordt gemaakt omwille van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid of transparantie van het geheel van regels die van toepassing zijn op de betrokken bedrijven. Ook is mogelijk dat de meest lastenluwe inpassing in het bestaande stelsel een verregaande wijziging van de geldende regels zou vereisen, hetgeen ingevolge Aanwijzing 9.4 niet binnen het implementatietraject hoort te geschieden. In dergelijke situaties dient de afwijking van het beginsel van lastenluwe implementatie expliciet genoemd en gemotiveerd te worden in de toelichting.</i>
Deel 1B: Identificatie of de implementatie van EU-richtlijn niet-lastenluw is	3. Analyseer of de implementatie van de EU-richtlijn genoemd in punt 2 niet-lastenluw is. Niet-lastenluw in deze context betekent dat de regelgeving strenger, zwaarder of omvangrijker is dan het minimumniveau dat de EU-richtlijn vereist. Houd nationale wet- en regelgeving buiten beschouwing, focus je alleen op EU-richtlijnen. Wanneer de titel van het document suggereert dat de ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur een subsidieregeling betreft, dan is er per definitie geen sprake van niet-lastenluwe implementatie. Indien ja, geef als antwoord True. Indien nee, geef als antwoord False. 4. Specificeer op welke punten de implementatie van EU-richtlijnen die je hebt gevonden in punt 2 niet-lastenluw is. Dat wil zeggen waar de gegeven algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling strenger is dan het minimum opgegeven in de EU-richtlijn is. Een uitwerking van de richtlijn is niet per definitie niet-lastenluw, alleen als de regelgeving zwaarder of strenger is dan de richtlijn voorschrijft. 5. Indien de implementatie van de EU-richtlijnen in de gegeven algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling niet-lastenluw is, geef je redenering (in volzitten) per punt in de context van het gegeven document en de geïmplementeerde richtlijn waarom je hebt geconcludeerd dat er sprake is van niet-lastenluwe implementatie. Indien de implementatie van de EU-richtlijn lastenluw is, geef de onderbouwing hoe je hiertoe bent gekomen. 6. Indien de implementatie van de EU-richtlijnen in de gegeven algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling niet-lastenluw is, geef de verantwoording (in volzinnen) per punt in de context van het gegeven document en de geïmplementeerde richtlijn waarom er gekozen is voor niet-lastenluwe implementatie.
Expliciete onderbouwing	7. Is in de gegeven algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling expliciet onderbouwd waarom er gekozen is voor een niet-lastenluwe implementatie van de EU-richtlijn. Indien ja, geef als antwoord True. Indien nee, geef als antwoord False.

Gebruikte prompts Deel 2: Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie

Introductie	Ik ga je een (fragment van) een notie van toelichting van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling voorleggen. Jouw taak is om de volgende vragen te beantwoorden met betrekking tot het gegeven fragment. <notie> [TEXT] </notie>
Kostenraming niet-lastenluwe implementatie	- Dit zijn de punten waarop de EU-richtlijnen niet-lastenluw zijn geïmplementeerd. [PREVIOUS ANSWER]. Niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen kan leiden tot verhoging van regeldrukkosten voor bedrijven (welke ook kunnen worden genoemd als administratieve lasten). Richt je hierbij alleen op de kosten (extra lasten/negatieve financiële gevolgen) en niet op eventuele besparingen of positieve financiële gevolgen. Is er voor deze niet-lastenluwe punten een inschatting gemaakt van de regeldrukkosten? [TRUE/FALSE] - Indien deze kosten kwantitatief zijn gespecificeerd, hoe hoog zijn deze? Maak in je antwoord onderscheid tussen structurele kosten (kosten die regelmatig terugkomen) en incidentele kosten (kosten die eenmalig en/of onregelmatig zijn). - Het Standaard Kostenmodel (SKM) is een methodiek die is ontwikkeld om de administratieve lasten en nalevingskosten van regelgeving te meten. Het model biedt inzicht in de oorzaken en omvang van deze kosten, waardoor berekeningen onderling vergelijkbaar zijn. Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit overheidsregelingen. Dit omvat zowel de tijd die wordt besteed als de directe kosten. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die worden gemaakt om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen van wet- en regelgeving, zoals bouwvoorschriften. Het SKM berekent deze kosten door de tijdsbesteding en het uurtarief te vermenigvuldigen met het aantal handelingen. Zijn de kosten conform het Standaard Kostenmodel (SKM)?
Gevolgen ondernemingsklimaat	- Met de gevolgen op het ondernemingsklimaat bedoelen we de gevolgen op een of meer van de vier verschillende aspecten: - Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven; - Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven; - Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem; - Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennis-infrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden. Gegeven de niet-lastenluwe punten {{VORIGE VRAAG}} zijn de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart gebracht? - Als de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart zijn gebracht, welke aspecten van het ondernemingsklimaat heeft de niet-lastenluwe implementatie een direct effect op? - Geef je toelichting hoe je tot de conclusie bent gekomen dat de niet-lastenluwe implementatie een direct effect heeft op de aspecten van het ondernemingsklimaat genoemd in de vorige vraag
Gevolgen internationale concurrentiepositie	- De internationale concurrentiepositie verwijst naar de positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten en factoren die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van bijvoorbeeld de omvang van de: Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings en Innovatie. Gegeven de niet-lastenluwe punten {{VORIGE VRAAG}}, zijn de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven in kaart gebracht? - Als de gevolgen op de internationale concurrentiepositie in kaart zijn gebracht, welke aspecten van het internationale concurrentiepositie heeft de niet-lastenluwe implementatie een direct effect op en waarom? - Geef je toelichting hoe je tot de conclusie bent gekomen dat de niet-lastenluwe implementatie een direct effect heeft op de aspecten van de internationale concurrentiepositie genoemd in de vorige vraag.

Bijlage C.

Verdieping op methodologie AI-model

Verdieping op methodologie AI-model: wat bepaalt de prestatie van een AI-model?

Invloedrijke factoren

Impact

1 Grootte model	De grootte wordt vaak uitgedrukt in het aantal parameters (gewichten) dat het model bevat.	— Grotere modellen kunnen complexere patronen en nuances in de data herkennen, wat resulteert in betere prestaties voor ingewikkelde taken. — Aan de andere kant gaat een groter model gepaard met hogere rekenkosten, meer energieverbruik en langere trainingstijden.
2 Grootte trainingsdata	Dit wordt vaak gemeten in het aantal tokens (woorden of subwoorden) waarop het model getraind is.	— Een grotere dataset biedt het model een breder scala aan voorbeelden, waardoor het beter in staat is om context en variaties in taal te begrijpen. — Meer data betekent echter ook dat er meer opslag, verwerkingstijd en optimalisatietechnieken nodig zijn om de training efficiënt te laten verlopen.
3 Soort trainingsdata	Het type data dat gebruikt wordt tijdens de training , zoals algemeen tekstmateriaal, domeinspecifieke documenten (bijv. juridisch, medisch), technische handleidingen, etc.	— Als een model getraind is op een specifiek soort data, kan het uitzonderlijk goed presteren in dat domein. Bijvoorbeeld, een model getraind op juridische teksten zal beter juridische termen en context begrijpen.
4 Grootte context	Dit verwijst naar de hoeveelheid tekst of informatie die het model in één keer kan verwerken.	— Modellen met een groter contextvenster kunnen langere documenten of gesprekken analyseren, waardoor ze beter in staat zijn om samenhang en relaties over meerdere zinnen of paragrafen te herkennen.
5 Toegevoegde capabilities	Extra functionaliteiten die bovenop de standaard taalverwerking worden toegevoegd , zoals het verwerken van afbeeldingen, audio, of zelfs het surfen op internet voor real-time informatie.	— Modellen die meerdere soorten data aankunnen (bijv. tekst en beeld) kunnen veelzijdiger ingezet worden, bijvoorbeeld in toepassingen waar context niet alleen uit tekst bestaat.

Verdieping op methodologie AI-model: de keuze voor Anthropic

- Large Language Models (LLM's) van drie aanbieders (OpenAI, Google en Anthropic) zijn geselecteerd en getest. Hierbij is rekening gehouden met de sterktes en zwaktes van het model zoals onderstaand vermeld. De modellen zijn geëvalueerd op hun vermogen om relevante tekstsegmenten te identificeren en te interpreteren volgens de juridische context van het onderzoek. Hierbij hebben we het meest geschikte model gekozen op basis van tokenlimieten, begripsvermogen en de capaciteit om complexe juridische documenten te verwerken.
- De keuze voor het model volgt uit een handmatige analyse van 22 AMvB's en ministeriële regelingen. De AMvB's en ministeriële regelingen in de steekproef zijn geselecteerd op diversiteit (zowel korte als lange teksten, zowel AMvB's als ministeriële regelingen, van verschillende jaren, verschillen tussen de modellen, verschillende departementen). Uit deze analyse volgt dat het LLM van Anthropic het meest geschikt is voor het onderzoek. Anthropic trekt het vaakst de juiste conclusie en weet bij twijfelgevallen beter te redeneren waarom er wel of niet sprake lijkt te zijn van (niet-lastenluwe) implementatie van EU-richtlijnen.

	Aanbieder	Context	Pub. datum	Sterktes	Zwaktes
O1-mini	 OpenAI	128k	September 2024	— Sterk algemene kennis en taalbegrip. Efficiënt voor kortere juridische analyses; — OpenAI-modellen staan bekend om hun hoge kwaliteit in tekstgeneratie en redenering — Als de meeste AMvBs korter zijn dan 128k tokens, kan O1-mini een efficiëntere keuze zijn dan grotere modellen.	— Beperkt voor lange documenten (>128k tokens) — Kan minder accuraat zijn in specialistische juridische domeinen
Gemini 1.5-pro		2m	September 2024	— Enorm contextvenster, ideaal voor grote juridische dossiers en wetboeken; Multimodale verwerking (kan tabellen, diagrammen en scans analyseren)- Zeer sterk in bronverwijzing en feitencontrole-	— Mogelijk trage verwerking bij lange AMvB's — Overkill voor kortere juridische analyses; Google's AI kan soms teveel informatie genereren, wat de precisie kan verminderen
Claude Sonnet 3.5	ANTHROPIC	200k	Oktober 2024	— Sterk in juridische argumentatie en ethische vraagstukken — Goed in lange documenten, maar efficiënter dan Gemini voor medium-lange analyses — Bekend om stabiele, consistente output	— Kan conservatiever zijn in juridische interpretaties. Claude-modellen zijn ontworpen om risicomijdend te zijn, wat soms leidt tot voorzichtigere antwoorden.

Bijlage D.

Overzicht niet- lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
1.	Staatsblad 2021, 619: Besluit van 20 december 2021 tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord	- Hogere jaarverplichting voor hernieuwbare energie in vervoer - Hogere subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen - Strengere limiet op gebruik van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen - Strengere limiet op gebruik van biobrandstoffen uit Bijlage IX-deel B grondstoffen	- Hogere jaarverplichting, hogere subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen en de strengere limiet op voedergewassen volgen uit doelen, ambities en afspraken uit het Klimaatakkoord - Strengere limiet op gebruik van biobrandstoffen is gekozen om een goede afweging te maken tussen limitering, stabiliteit en groeiperspectief voor geavanceerde grondstofketens	✓ Stimulerende omgeving De verhoging van de jaarverplichting en strengere limieten leidt tot hogere brandstofprijzen Markten De strengere eisen beïnvloeden de markten voor biobrandstoffen	✓ Economie en handel De hogere kosten voor brandstoffen kunnen de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse concurrenten beïnvloeden
2.	Staatscourant 2021, 50278: Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 17 december 2021, nr. IENW/BSK-2021/303801, tot wijziging van de Regeling energie vervoer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord	- De vermenigvuldigingsfactor van 2,5 voor hernieuwbare brandstoffen gaat verder dan de richtlijn voorschrijft - De vermenigvuldigingsfactor van 1,2 voor leveringen aan de luchtvaart is niet vereist door de richtlijn	- De vermenigvuldigingsfactor van 2,5 voor hernieuwbare brandstoffen is ingevoerd om deze brandstoffen extra te stimuleren, aangezien ze zich nog in de innovatiefase bevinden. Dit sluit aan bij de Kabinetvisie waterstof en het SER-advies voor het Duurzaamheidskader. - De vermenigvuldigingsfactor van 1,2 voor leveringen aan de luchtvaart is bedoeld om de levering van hernieuwbare energie aan luchtvaartuigen te bevorderen.	✗ N.v.t.	✗ N.v.t.
3.	Staatsblad 2024, 81: Besluit van 20 maart 2024 tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met het verhogen van de jaarverplichting hernieuwbare energie voor de kalenderjaren 2024 en 2025	De verhoging van de jaarverplichting hernieuwbare energie voor 2024 en 2025 gaat verder dan de minimumvereisten van de RED.	- Dit wordt gedaan om te anticiperen op toekomstige verhogingen in de RED III en om de productiecapaciteit voor geavanceerde biobrandstoffen op te schalen. - De verhoging is nodig om de marktaantrekkende werking van het instrument te herstellen en om investeringen in hernieuwbare brandstoffen los te krijgen. - Nederland neemt hiermee een strategische voorsprong ten aanzien van hernieuwbare brandstoffen en sorteert voor op de doelstellingen uit de RED III.	✓ Stimulerende omgeving De verhoging van de jaarverplichting leidt tot hogere kosten voor brandstofleveranciers.	✗ N.v.t.

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
4.	Staatscourant 2021, 305: Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 12 januari 2021, nr. IENW/BSK-2020/125046, tot wijziging van de Regeling voertuigen voor invoering van de APK-roetfiltercontrole met deeltjesteller	- De wijzigingsregeling voert een strengere controlemethode in voor roetfilters dan de richtlijn voorschrijft, namelijk een deeltjestest in plaats van een opaciteitstest. - De wijzigingsregeling stelt strengere normen voor het aantal deeltjes in de uitlaatgassen dan de richtlijn vereist	- De deeltjestest is nauwkeuriger dan de opaciteitstest voor het controleren van roetfilters bij moderne dieselauto's. - De strengere normen zijn nodig om de luchtkwaliteit te verbeteren en gezondheidsschade door fijnstof te verminderen. - De maatschappelijke baten door schonere lucht (€20,6 mn) zijn bijna twee keer zo hoog als de uitvoeringskosten van de maatregel (€11 mn).	✓ Stimulerende omgeving De wijzigingsregeling leidt tot extra kosten voor APK-erkenninghouders voor de aanschaf van deeltjestellers en het uitvoeren van de nieuwe test.	✗ N.v.t.
5.	Staatscourant 2021, 568: Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 30 december 2020, nr. IENW/BSK-2020/143233, tot wijziging van enkele ministeriële regelingen in verband met de invoering van een APK-, registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers en een registratie- en kentekenplicht voor motorrijtuigen met beperkte snelheid en mobiele machines en enige andere wijzigingen	- Invoering APK-plicht voor snelle landbouw- en bosbouwtrekkers gaat verder dan de minimumvereisten uit de richtlijn - De invoering van de registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid en mobiele machines gaat verder dan de richtlijn vereist	- De aanvullende eisen voor de APK-erkenning worden gerechtvaardigd door de noodzaak om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de keuringen te waarborgen en dat deze kosten naar verwachting niet meer zullen bedragen dan voor andere erkenninghouders. - De aanpassing van het toetsmateriaal wordt verantwoord door de noodzaak om de examens in lijn te brengen met de nieuwe vereisten, dat de kosten relatief gering zullen zijn en dat de branche goed voorbereid is.	✓ Stimulerende omgeving Bedrijven kennen een kostenverhoging om erkenning te krijgen voor het uitvoeren van APK's voor LBT's. Menselijk kapitaal De beschikbaarheid en ontwikkeling van menselijk kapitaal in de sector wordt indirect onder druk gezet door de noodzakelijke aanpassing van examenmateriaal en extra belasting voor opleiders.	✗ N.v.t.

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Economische Zaken

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
6.	Staatscourant 2021, 46072: Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 7 december 2021, nr. WJZ/21054508, tot wijziging van enkele regelingen ter implementatie van de artikelen 29 en 30 van richtlijn (EU) 2018/2001 inzake hernieuwbare energie	- Voor biomassa in de vorm van houtpellets worden aanvullende nationale duurzaamheidscriteria gesteld die verder gaan dan de criteria in de EU-richtlijn. - Voor biomassa in de vorm van houtpellets gelden de duurzaamheidseisen ook voor installaties onder de minimumvermogensgrens van 20 MW uit de richtlijn.	- De aanvullende nationale duurzaamheidscriteria voor houtpellets zijn conform de bevoegdheid van lidstaten om aanvullende duurzaamheidscriteria vast te stellen op grond van de richtlijn. - Het toepassen van de duurzaamheidseisen op installaties onder de 20 MW grens is een nationale keuze die verder gaat dan de richtlijn vereist, maar past binnen de ruimte die de richtlijn biedt om strengere eisen te stellen.	✓ Stimulerende omgeving De niet-lastenluwe implementatie leidt tot hogere regeldrukkosten voor bedrijven.	✗ N.v.t.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
7.	Staatsblad 2023, 141: Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand.	Het verbieden van grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen, terwijl de richtlijn de keuze biedt tussen een verbod of een registratieplicht.	- De keuze voor een algeheel verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand wordt gemotiveerd vanuit het doel om de beschikbaarheid van tabaksproducten te verminderen en jongeren te beschermen. Bovendien zijn de huidige voorwaarden voor online verkoop moeilijk te controleren. - Het verbod op binnenlandse verkoop op afstand wordt gerechtvaardigd als onderdeel van een breder pakket maatregelen om het aantal verkoop-punten te verminderen. Dit draagt bij aan het verminderen van de blootstelling aan tabaksproducten en het ontmoedigen van roken, met name onder jongeren.	✓ Stimulerende omgeving Het beperkt de handelsruimte voor bedrijven. Markten Er worden handelsbelemmeringen opgeworpen voor bedrijven.	✓ Handel Het verbod geldt zowel voor import (verkoop door buitenlandse detaillisten aan Nederlandse consumenten) als export (verkoop door Nederlandse detaillisten aan consumenten in het buitenland).

Noot: (f) De bepalingen met betrekking tot de meldplicht zijn inmiddels gewijzigd door de invoering van de Mobiliteitsrichtlijn."

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
8.	Staatsblad 2019, 464: Besluit van 3 december 2019 tot wijziging van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, houdende regels over de persoonsgegevens die in verband met transnationale dienstverrichting worden verwerkt en de meldingsplicht voor dienstverrichters	- De meldingsplicht voor buitenlandse zelfstandigen in risicosectoren gaat verder dan de Detacheringsrichtlijn en Handhavingsrichtlijn, die enkel buitenlandse werknemers betreffen.^(f) - De meldingsplicht voor buitenlandse vervoerders in het wegvervoer gaat verder dan de Handhavingsrichtlijn^(f)	- De uitbreiding van de meldingsplicht voor buitenlandse zelfstandigen wordt gemotiveerd vanuit de noodzaak om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en effectief toezicht te houden in sectoren met verhoogd risico. Er is bewust gekozen om de meldplicht te beperken tot enkele aangewezen risicosectoren, om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast is het een prioriteit voor het Kabinet om het meldloket zo gebruiksvriendelijk te maken. - De meldingsplicht voor buitenlandse zelfstandige vervoerders is op verzoek van sociale partners ingevoerd om cao-naleving en eerlijke concurrentie in het wegvervoer te waarborgen. Om de administratieve lasten te beperken is er bewust voor gekozen om de mogelijkheid te bieden om een jaarmelding in te dienen. Daardoor kunnen in één melding meerdere detacheringen opgenomen worden.	✓ Stimulerende omgeving De meldplicht heeft een positieve invloed doordat het toezichthoudende instanties in staat stelt om een gelijk speelveld te waarborgen, maar ook een negatieve invloed doordat het de regeldruk voor buitenlandse bedrijven en zelfstandigen verhoogt. Markten De meldplicht heeft een positieve invloed doordat het toezichthoudende instanties in staat stelt een gelijk speelveld te waarborgen, maar ook een negatieve invloed doordat het toetredingsdrempels verhoogt en concurrentieverhoudingen in transportsector beïnvloedt.	✓ Handel Hogere administratieve lasten kunnen buitenlandse dienstverrichters ontmoedigen om in Nederland actief te zijn.

Some or all of the services described herein may not be permissible for KPMG audit clients and their affiliates or related entities.



kpmg.com/socialmedia

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

© 2025 KPMG Advisory N.V., a Dutch limited liability company and a member firm of the KPMG global organisation of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are trademarks used under license by the independent member firms of the KPMG global organization.

Document Classification: KPMG Confidential



Ministerie van Economische Zaken

Minder regeldruk voor ondernemers bij de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Rapport werkgroep regeldrukreductie AVG

Augustus 2025



**Minder druk
met regels.**

Verminderen

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	6
2. Aanpak van de werkgroep	7
2.1 Aanleiding: Actieprogramma Minder Druk Met Regels & AVG	7
2.2 Opdracht werkgroep	7
2.3 Aanpak en onderzoeksvragen	8
3. Juridisch en praktisch kader AVG en mkb	9
4. Probleeminventarisatie: regeldruk voor ondernemingen bij de AVG	12
4.1 AVG voor mkb complex	12
4.2 Onduidelijkheid door open normen en begrippen	13
4.3 Regeldrukkosten AVG	15
4.4 Naleving verplichtingen in AVG	15
4.5 ‘Het mag niet van de AVG’	20
5. Opties voor regeldrukvermindering	22
5.1 Voorlichting en hulpmiddelen	22
5.2 ‘Witte lijst’ AP laag privacy risico	25
5.3 Sectoroplossingen	25
5.4 Aanpassingen AVG voor het Omnibus IV gerichte vereenvoudigingspakket	29
5.5 Creëren van ontbrekende rechtsgronden	31

Samenvatting

Dagelijks worden persoonsgegevens verwerkt, bijvoorbeeld bij online aankopen of het invullen van formulieren. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) zorgt ervoor dat organisaties zorgvuldig met die gegevens omgaan. Daarmee worden de privacy en het recht op gegevensbescherming geborgd. Maar voor veel organisaties, vooral het midden- en kleinbedrijf (mkb), betekenen de regels ook extra werk en kosten. De AVG wordt door het mkb - dat gegevensverwerkingen niet als hoofdactiviteit heeft - vaak ervaren als ingewikkeld en onduidelijk. Om die reden heeft het kabinet besloten om de AVG als één van de eerste onderwerpen aan te pakken binnen het programma Minder Druk Met Regels. Met dit programma wil het kabinet regeldruk voor ondernemers merkbaar verminderen.

De werkgroep regeldrukreductie AVG heeft naar aanleiding hiervan bekeken hoe de regeldruk door de AVG voor ondernemers kan worden verminderd, zonder dat dit ten koste gaat van de bescherming van persoonsgegevens. De werkgroep heeft zich gefocust op voorstellen om de AVG beter werkbaar te maken binnen de kaders van de AVG. De werkgroep bestaat uit ondernemers, deskundigen op het gebied van de AVG, vertegenwoordigers van VNO-NCW MKB NL, en de ministeries van EZ en J&V. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft technische expertise geleverd. In dit rapport staan de bevindingen van deze werkgroep.

Wat betekent de AVG voor het mkb?

Vrijwel elk bedrijf verwerkt persoonsgegevens, zoals klantinformatie, e-mailadressen of personeelsdossiers en heeft daarom te maken met de AVG. De AVG kent basis beginselen voor het verwerken van persoonsgegevens waaraan alle organisaties die persoonsgegevens verwerken, en dus ook het mkb, zich moeten houden. Daarnaast moeten bedrijven kunnen laten zien dat ze zich aan deze beginselen houden. Ze moeten bijvoorbeeld bijhouden welke gegevens ze verwerken, hoe ze risico's inschatten en melden als er een datalek is dat een risico vormt voor de fundamentele rechten van burgers. Ook moeten ze duidelijke afspraken maken met andere bedrijven die persoonsgegevens voor hen verwerken. De AVG maakt bijna geen uitzonderingen voor het mkb. De verplichtingen in de AVG hangen vooral af van de risico's voor de bescherming van persoonsgegevens die gepaard gaan bij het verwerken van persoonsgegevens, zoals welke gegevens worden verwerkt – en niet zozeer van hoe groot het bedrijf is dat de persoonsgegevens verwerkt. De AVG bevat 'open normen' en hanteert een risico gebaseerde benadering, waarbij de verplichtingen in verhouding dienen te staan tot de risico's van een gegevensverwerking voor grondrechten. Dat betekent dat er ruimte is om de regels op een manier toe te passen die past bij de context waarbij ook de grootte van het bedrijf mee kan spelen.

Regeldruk bij de AVG

Regeldruk gaat niet alleen over de investeringen (tijd en geld) die het kosten om aan regels te voldoen, maar ook om hoe werkbaar regels zijn en of zij logisch aanvoelen. Het onderzoek bevestigt het beeld dat met name mkb-ondernemers, die het verwerken van persoonsgegevens niet als primaire bedrijfsmodel hebben de AVG ingewikkeld vinden en vaak te weinig kennis van de AVG in huis hebben. Daardoor moeten zij expertise inhuren om de AVG op een goede manier te implementeren, wat extra kosten met zich meebrengt. In sommige gevallen bieden brancheverenigingen ondersteuning aan leden zodat ondernemers niet, of minder, afhankelijk zijn van externe experts. Ondernemingen weten daarbij niet goed hoe zij in de praktijk invulling moeten geven aan de open normen in de AVG. Zonder begrijpelijke voorlichting is het voor ondernemers lastig om te weten wanneer zij de AVG goed naleven. Die onzekerheid wordt groter als toezichthouders in verschillende EU-landen de regels anders uitleggen. Daarnaast maken ondernemingen kosten (tijd en geld) om de verplichtingen in de AVG na te leven. Ondernemers moeten bijvoorbeeld documenten

opstellen, risico's inschatten en maatregelen nemen. Dat komt naast andere wetgeving waar zij al aan moeten voldoen. Soms hebben ondernemers het gevoel dat de AVG gegevensdeling in de weg staat wat hen bijvoorbeeld kan belemmeren bij het uitwerken van nieuwe ideeën, hun bedrijfsvoering of om samen te werken met andere bedrijven of overheden.

Opties voor regeldrukvermindering bij de AVG

De werkgroep heeft gekeken hoe regeldruk voor ondernemers bij de AVG kan worden verminderd binnen de kaders van de AVG, en ziet verschillende opties:

A. Betere voorlichting en handzame tools

De werkgroep ziet de bestaande initiatieven van de AP en is van mening dat regeldruk verder kan worden verlicht door die voorlichting nog meer toe te spitsen op het mkb. Om te zorgen dat de voorlichting voor het mkb begrijpelijk is, is het belangrijk om eenvoudige en niet-juridische taal te gebruiken waar mogelijk en informatie te visualiseren. De werkgroep ziet dat het voor ondernemers met name fijn is als zij een vraag hebben informatie online goed kunnen vinden op een duidelijke en betrouwbare plek.

Het zou ondernemers helpen als de AP een praktische toolkit zou ontwikkelen en aanbieden met documenttemplates of handzame online tools voor algemene AVG-verplichtingen. Denk hierbij aan tools of templates voor een verwerkingsregister, een privacyverklaring of een DPIA template. Door deze beschikbaar en actueel te houden, wordt het voor ondernemers eenvoudiger om te voldoen aan de regels wat tijd en kosten bespaart. De werkgroep heeft hiervoor aan de AP een handreiking gedaan en documenttemplates laten opstellen voor een privacyverklaring, datalekprotocol, verwerkersovereenkomst en verwerkingsregister.

B. Stimuleren sectoroplossingen

Binnen sectoren voeren ondernemingen vaak vergelijkbare verwerkingen van persoonsgegevens uit. Daarom kunnen voorlichting en hulpmiddelen op sectorniveau helpen om regels eenvoudiger en duidelijker te maken. De werkgroep vindt dat er meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van AVG-gedragscodes. Deze codes kunnen sectoren helpen om duidelijkheid te geven over hoe je de AVG toepast, en zo de regeldruk verlagen. Tot nu toe gebeurt dit nog weinig in de EU. De voorwaarden voor gedragscodes worden door het MKB als streng ervaren, terwijl voor ondernemers en brancheverenigingen het niet altijd duidelijk is wat gedragscodes hen opleveren. Het zou goed zijn om meer zicht te krijgen op de oorzaken voor het beperkte gebruik van gedragscodes en deze oorzaken aan te pakken. Ook andere sectoroplossingen, die geen AVG-gedragscode zijn, kunnen meer worden gestimuleerd om regeldruk te verminderen, bijvoorbeeld via subsidies of voorlichting.

C. Meer duidelijkheid over laag gegevensbeschermingsrisico's

Volgens de AVG kan de AP een lijst publiceren van verwerkingen waarvoor geen uitgebreide risicoanalyse (Data Protection Impact Assessment (DPIA)) nodig is. Zo'n lijst ontbreekt nog, maar zou bedrijven duidelijkheid bieden en onnodig werk voorkomen. De uitvoering van dit voorstel kan langer duren, omdat moet worden uitgezocht en bepaald wat een hoog risico-verwerking is, wat er vervolgens dan op de lijst moet komen en omdat de EDPB een opinie moet geven over deze lijst.

D. Wijzigingen AVG

De AVG is een Europese verordening en geldt dus in alle lidstaten. Aanpassing van de AVG kan alleen op Europees niveau en Nederland heeft hier beperkte invloed. De Europese Commissie heeft in het kader van het Omnibus IV gerichte vereenvoudigingspakket enkele voorstellen gedaan om regeldruk bij de AVG te verminderen. De Commissie wil de uitzondering voor het bijhouden van een verwerkingsregister uitbreiden zodat bedrijven met minder dan 750 werknemers geen register meer hoeven bij te houden, zolang zij geen verwerkingen hebben die een hoog privacyrisico opleveren. De werkgroep steunt dit voorstel. Op welke punten de AVG verder aanpassing behoeft vereist meer onderzoek en aandacht.

Dat kan mogelijk worden meegenomen in een volgend omnibustraject of herziening van de AVG. Nederland kan hierin samen met andere lidstaten optrekken om bij te dragen aan duidelijkere, uitvoerbare regels die aansluiten bij de praktijk van ondernemers.

1. Inleiding

Het demissionaire kabinet wil onnodige regeldruk in nieuwe regelgeving voorkomen en onnodige regeldruk in bestaande regelgeving aanpakken. In het Actieprogramma Minder Druk Met Regels heeft het kabinet haar plannen hiervoor gepresenteerd. Om bestaande onnodige regeldruk voor ondernemers te verminderen, is in januari 2025, als onderdeel van het Actieprogramma, het regeldrukreductieprogramma gestart. In dit programma wordt op concrete dossiers, die zijn geselecteerd door de Ministeriële Stuurgroep Ondernemingsklimaat, Regeldruk en Uitvoerbaarheid, gewerkt aan het aanpakken van regeldrukkosten en werkbaarheid voor ondernemers. Twee keer per jaar start er een tranche met concrete dossiers. In de eerste tranche zijn vier complexe sector-overstijgende dossiers aangepakt, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Bij de aanpak van de dossiers in het regeldrukreductieprogramma wordt, waar dat opportuun en zinvol wordt geacht, gebruik gemaakt van technische werkgroepen. Op basis van een gezamenlijke opdracht van de verantwoordelijke bewindspersoon en de Minister van Economische Zaken (EZ), werken deze technische werkgroepen aan concrete beleidsopties om een of meer knelpunten binnen het dossier aan te pakken. Om ervoor te zorgen dat de aangedragen oplossingen daadwerkelijk leiden tot lastendrukvermindering, is de technische werkgroep samengesteld uit een of meer ondernemers met praktijkervaring op het specifieke regeldrukdossier, het departement waar de regel of het dossier beleidsinhoudelijk onder vallen, het ministerie van EZ, een uitvoerder of toezichthouder en een voorzitter die aanstuurt op concrete resultaten. Waar nodig worden ook andere experts en stakeholders betrokken. De technische werkgroep is beperkt van omvang om deze praktisch werkbaar en effectief te houden.

De voorstellen met beleidsopties voor regeldrukvermindering worden ter besluitvorming voorgelegd aan de Ministeriële Stuurgroep. De gekozen beleidsopties worden vervolgens door het betrokken departement, de uitvoerder en/of toezichthouder uitgewerkt en doorgevoerd. Waar mogelijk wordt de realisatie van de beleidsopties al door de technische werkgroep in gang gezet.

Dit document bevat het advies met beleidsopties van de werkgroep regeldruk AVG aan de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van mkb ondernemingen (8vance Matching Technologies BV, DIKS Autoverhuur), VNO-NCW/MKB-NL, experts op het gebied van de AVG (Privacy Company, Open Universiteit), en de ministeries van EZ en Justitie & Veiligheid (J&V). De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft technische bijstand verleend aan de werkgroep.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op aanpak van de werkgroep. In hoofdstuk 3 wordt het juridische en praktisch kader van de AVG voor het mkb geschetst. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de regeldruk die voor ondernemingen wordt veroorzaakt door de AVG. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat vermoedelijk het probleem is, wat de oorzaken zijn en wat de omvang is. In hoofdstuk 5 worden verschillende opties uitgewerkt om regeldruk bij de AVG voor ondernemingen te verminderen.

2. Aanpak van de werkgroep

2.1 Aanleiding: Actieprogramma Minder Druk Met Regels & AVG

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is een Europese Verordening die is bedoeld om verwerkingen van persoonsgegevens mogelijk te maken die, gelet op de bescherming van het grondrecht op gegevensbescherming, legitiem en proportioneel zijn.¹ Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat op een juiste manier wordt omgegaan met hun persoonsgegevens en dat hun rechten worden beschermd en het toezicht voldoende is geborgd.² De AVG legt de verantwoordelijkheid bij organisaties die persoonsgegevens verwerken om aan te tonen dat zij aan de regels voldoen.

Uit het [MKB-indicatoren onderzoek](#) uit 2023 is naar voren gekomen dat hoewel de feitelijke tijdsbesteding voor ondernemers beperkt is, zij de AVG als belastend ervaren, omdat zij vaak niet goed weten hoe zij de naleving van de wet met hun leveranciers of klanten moeten regelen. In het Actieprogramma Minder Druk Met Regels heeft het kabinet aangegeven dat zij de uitdagingen ziet die het mkb bij de AVG ervaart. Bij de oplossing daarvan spelen de onafhankelijke toezichthouders op de AVG een belangrijke rol. Zij hebben onder andere de taak om verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers beter bekend te maken met de verplichtingen die op hen rusten uit hoofde van de verordening. Besloten is om de AVG te selecteren als één van de dossiers van de eerste tranche van het regeldrukreductieprogramma waarin bestaande onnodige regeldruk voor ondernemers wordt gereduceerd.³ Het kabinet heeft aangegeven om in lijn met het voorgaande en de bevindingen in de Tweede Evaluatie van de AVG met de AP, die haar taken en bevoegdheden volstrekt onafhankelijk uitoefent, te bespreken in hoeverre de ervaren regeldruk van de AVG voor ondernemers kan worden verminderd.

2.2 Opdracht werkgroep

De technische werkgroep regeldrukreductie AVG heeft uitvoering gegeven aan het besluit van het kabinet om te inventariseren hoe regeldruk door de AVG voor ondernemers kan worden verminderd. In het rapport heeft de technische werkgroep uitgewerkt (i) wat knelpunten zijn bij de AVG waardoor ondernemers regeldruk ervaren; (ii) welke mogelijkheden er zijn om regeldruk bij de AVG te verminderen voor ondernemers; en (iii) hoe eventuele oplossingen kunnen worden uitgevoerd. Hierbij is de ambitie van de werkgroep geweest om daadwerkelijke praktische obstakels weg te nemen, te zorgen voor echte regeldrukvermindering, en concrete handvatten te bieden aan bedrijven voor een juiste toepassing van de AVG. Gezien het korte tijdsbestek van de werkgroep - de werkgroep is van april tot juni vijf keer bijeen gekomen - is dit onderzoek geen volledige analyse van de AVG. De werkgroep heeft zich gefocust op voorstellen om een betere werkbaarheid van de AVG voor het MKB te realiseren binnen de kaders van de AVG. De werkgroep heeft ook oog gehouden voor grotere bedrijven en individuele casuïstiek. Het advies houdt rekening met het handelingsperspectief van het kabinet in lijn met de AVG en de onafhankelijke rol van de toezichthouder op de AVG.

¹ Artikel 1 AVG.

² Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet (13 september 2024), p. 88; Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 32 637, nr. 66o.

³ [Kamerbrief over actieprogramma Minder Druk Met Regels | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

De werkgroep heeft met de AP afgesproken dat de AP, vooruitlopend op het advies, ook al tijdens het project kan besluiten om acties op te pakken in het kader van het evaluatie-onderzoek van de AP. Op basis van deze evaluatie concludeerde de AP eerder dit jaar dat er een nadrukkelijke verduidelijking nodig is van het AP-beleid over normen en handhaving.⁴ De AP gaf ook aan meer en helderdere communicatie te willen over wat wel en niet mag, en te werken aan een meer open houding via verbeterde informatievoorziening en actievere voorlichting.

2.3 Aanpak en onderzoeksvragen

Het onderzoek door de werkgroep is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre heeft het mkb een aparte status onder de AVG en UAVG?
2. Met welke persoonsgegevens en verwerkingsactiviteiten heeft het mkb in algemene zin te maken (ter onderscheiding van sectorspecifieke verwerkingen)?
3. Welke knelpunten ervaart het mkb binnen het huidige kader van de AVG?
4. Hoe kan voorlichting en ondersteuning aan het mkb ten aanzien van de AVG worden verbeterd?
5. Welke begrippen in de AVG en UAVG kunnen worden verduidelijkt? Hoe kan dat op een praktische, begrijpelijke wijze worden verduidelijkt?
6. Hoe zou wetgeving kunnen worden aangepast om de verplichtingen onder de AVG voor het mkb meer werkbaar te maken?
7. Wat zijn de gevolgen van de verschillende maatregelen om de verplichtingen onder de AVG voor het mkb meer werkbaar te maken? Tot welke regeldrukvermindering leiden de verschillende maatregelen?
8. Wat zijn de voor- en nadelen ten aanzien van de verschillende mogelijkheden? Welke voorkeursopties (ca. 2 à 4) kunnen worden voorgelegd aan de betrokken bewindspersonen?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen zijn de volgende stappen doorlopen:

- deskresearch;
- individuele gesprekken met de leden van de werkgroep;
- interviews met vier ondernemingen, twee adviseurs op het gebied van de AVG, vier brancheverenigingen en het klantcontactcentrum van de KvK ;
- analyse van de resultaten van een flitspeiling van Motivaction onder 682 mkb-ondernemers over Regeldruk en AVG;⁵
- opdracht aan Patroon legal design voor een praktische AVG-toolkit en een campagne-concept voor effectieve AVG-voorlichting.

De werkgroep is van april tot en met juni vijf keer bij elkaar gekomen. Tijdens deze bijeenkomsten zijn concrete acties om tot oplossingen te komen besproken.

De bijeenkomsten en het materiaal zijn voorbereid door de ambtelijk secretaris van het ministerie van Economische Zaken met ondersteuning van de AP.

⁴ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/evaluatie-van-ap-afgerond>.

⁵ Het onderzoek is online uitgevoerd onder een steekproef van netto n=682 Nederlandse ondernemers: bedrijfseigenaren, directeuren, managers, beslissingsbevoegden en functionarissen met invloed op beleid en bedrijfsvoering. De respondenten zijn afkomstig uit het StemPunt-panel van Motivaction. Motivaction licht in het rapport toe dat de steekproef voldoende spreiding heeft naar sector en bedrijfsomvang. Het veldwerk is uitgevoerd van 11 juni tot en met 22 juni 2025.

3. Juridisch en praktisch kader AVG en mkb

De AVG beoogt gegevensverwerking mogelijk te maken, op een manier die de bescherming van persoonsgegevens waarborgt. Verwerken van persoonsgegevens houdt in: alles wat een organisatie met persoonsgegevens doet: van verzamelen tot en met vernietigen. In de AVG heten die organisaties de ‘verwerkingsverantwoordelijke’, of de ‘verwerker’, als de organisatie gegevens verwerkt voor een opdrachtgever.⁶

In de praktijk verwerkt vrijwel elke mkb-onderneming persoonsgegevens wat betekent dat zij zich moeten houden aan de verplichtingen in de AVG. Het mkb verwerkt bijvoorbeeld persoonsgegevens via HRM administraties (personeelsadministratie, salarisadministratie, verzuimadministratie, en soms ook pensioenregistratie) en administraties voor klanten en leveranciers. Ook is de aanname dat in bepaalde sectoren steeds meer mkb'ers gebruik maken van cameratoezicht uit veiligheidsoverwegingen (bijvoorbeeld inbraak, overvallen, diefstal). Ze kunnen in dit verband naast de betrokkenen ook te maken hebben met politie en verzekeraars. Daarnaast vinden vaak per sector specifieke verwerkingen van persoonsgegevens plaats (bijv. administraties voor reserveringen in de horeca).

De AVG kent zes beginselen waar alle organisaties die persoonsgegevens verwerken, en dus ook mkb'ers, zich aan moeten houden.⁷ Deze beginselen zijn:

1. *Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie*
Om rechtmatig te zijn, moet een verwerking in elk geval zijn gebaseerd op één van de zes grondslagen uit de AVG (artikel 6 AVG). De verwerking moet ook ‘behoorlijk’ zijn. Dat betekent dat de verwerking bijvoorbeeld niet (op een niet te rechtvaardigen manier) nadelig, discriminerend, onverwacht of misleidend mag zijn voor de betrokkenen. Verder moet het transparant zijn voor betrokkenen hoe en waarom een organisatie hun persoonsgegevens verwerkt.
2. *Doelbinding*
Organisaties mogen persoonsgegevens alleen verzamelen met een gerechtvaardigd doel. Dat doel moet specifiek zijn en vooraf uitdrukkelijk zijn omschreven.
3. *Dataminimalisatie*
Organisaties moeten zich bij de verwerking van persoonsgegevens beperken tot wat noodzakelijk is gezien het doel (minimale gegevensverwerking);
4. *Juistheid*
Organisaties moeten ervoor zorgen dat de gegevens juist zijn. En de gegevens actualiseren als dat nodig is.
5. *Opslagbeperking*
Organisaties moeten persoonsgegevens verwijderen zodra die niet langer nodig zijn voor het oorspronkelijke doel waarvoor ze zijn verzameld.
6. *Vertrouwelijkheid en integriteit*
Organisaties moeten de persoonsgegevens die zij verwerken passend beveiligen.

⁶ Zie artikel 4 van de AVG waarin de definities van verwerker en verwerkingsverantwoordelijke zijn opgenomen.

⁷ Artikel 5 van de AVG.

Verantwoordingsplicht

Hoe praktisch invulling moet worden gegeven aan deze beginselen, is afhankelijk van de casus. Vanwege de verantwoordingsplicht moeten organisaties vervolgens kunnen aantonen hoe ze zich aan de AVG-beginselen houden. Op grond van de huidige verantwoordingsplicht moeten bedrijven onder meer: i) een verwerkingsregister bijhouden, ii) een data protection impact assessment (DPIA) uitvoeren bij gegevensverwerkingen die waarschijnlijk een hoog privacyrisico hebben, iii) datalekken documenteren, en een iv) een privacyverklaring opstellen. Daarnaast staan andere verplichtingen in de AVG zoals het opstellen van een verwerkers-overeenkomst als een organisatie met een andere organisatie werkt die persoonsgegevens voor hem verwerkt. Ook hebben betrokkenen door de AVG meer mogelijkheden gekregen om voor zichzelf op te komen bij de verwerking van hun persoonsgegevens.

Risico gebaseerde benadering

Om te zorgen dat de last in verband met regelgeving in verhouding staat tot het doel van de gegevensbescherming, volgt de AVG de zogenaamde risico gebaseerde benadering. Deze risico gebaseerde benadering houdt in dat de verplichtingen in de AVG in verhouding moeten staan tot de risico's voor fundamentele rechten waarmee een gegevensverwerking gepaard gaat. Risico's zijn hoger afhankelijk van het soort gegevensverwerking en kunnen afhankelijk zijn van de hoeveelheid gegevens, en minder van de omvang van de organisatie die de persoonsgegevens verwerkt. Wel kan er een correlatie bestaan tussen de omvang van een bedrijf en de hoeveelheid gegevens die ze verwerken maar dit zal niet in alle gevallen zo zijn. Sommige verplichtingen gelden alleen bij risicovolle verwerkingen, zoals de DPIA-plicht en het aanstellen van een functionaris gegevensbescherming. Daarnaast is er door de open normen in de AVG ruimte voor organisaties om regels te interpreteren die past bij de risico-classificatie van de verwerking. Een open norm is een wettelijke regel die bewust wordt geformuleerd op een algemeen niveau, zonder uitputtende specificatie van alle mogelijke toepassingen. Dit is van belang voor toekomstbestendigheid van de regels. Op het moment van opstellen van de regels is immers niet te voorzien hoe de technologie zich zal ontwikkelen over een langere periode. Om rechtszekerheid en uniforme toepassing van de AVG door toezichthouders in de EU te bevorderen bij de uitleg van de AVG publiceert de *European Data Protection Board* (EDPB) richtlijnen, aanbevelingen en best practices.

Positie mkb

Het mkb heeft een zeer beperkte concrete uitzonderingspositie onder de AVG. Bedrijven met minder dan 250 werknemers zijn alleen voor incidentele verwerkingen uitgezonderd van het opstellen en bijhouden van een verwerkingsregister (artikel 30 lid 5 AVG).⁸ In de praktijk is deze uitzondering maar beperkt van toepassing, omdat bedrijven of verwerkingen niet onder de strenge uitzonderingsvoorwaarden vallen. Naast deze uitzondering staan in de AVG en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) enkele verwijzingen naar het mkb. In de overwegingen van de AVG staat dat expliciet rekening wordt gehouden met het mkb. Hoe hier concreet invulling aan moet worden gegeven, is echter geen geharmoniseerd beleid ontwikkeld. In artikel 40 lid 1 en artikel 42 lid 1 van de AVG wordt het mkb genoemd. In artikel 2a van de UAVG is expliciet opgenomen dat de AP bij toepassing van de AVG rekening houdt met de behoeften van het mkb. Wat dit concreet betekent, is niet duidelijk.

⁸ De uitzondering geldt niet als sprake is van risicovolle of niet-incidentele verwerkingen of verwerkingen van bijzondere categorieën persoonsgegevens.

Omnibus IV

Op 21 mei jl. publiceerde de Europese Commissie een vierde Omnibuspakket dat tot doel heeft onnodige regeldruk te verminderen. De Commissie stelt hierin onder meer voor om de AVG gericht aan te passen.⁹ De Commissie stelt voor om de uitzondering voor het opstellen van een verwerkingsregister (artikel 30 lid 5) aan te passen en uit te breiden naar ondernemingen en organisaties met minder dan 750 werknemers, mits geen sprake is van een hoog risico zoals bedoeld in artikel 35 AVG. Ook stelt de Commissie voor om de reikwijdte van de artikelen 40, eerste lid, en 42, eerste lid, uit te breiden, naar ondernemingen en organisaties met minder dan 750 werknemers, de zogenaamde *small mid-cap* bedrijven (hierna: SMC's).¹⁰ Dit betekent dat lidstaten, toezichthoudende autoriteiten, de EDPB en de Commissie met aandacht voor sectorspecifieke behoeften van het mkb en SMC's het opstellen van gedragscodes en het ontwikkelen van certificeringsmechanismen dienen te bevorderen. Nederland is in grote lijnen positief over deze voorstellen. De inzet van het kabinet voor de onderhandelingen van het Omnibus-traject is zoals gebruikelijk in een BNC fiche met de Tweede Kamer gedeeld.¹¹

⁹ Europese Commissie, Voorstel voor Verordening tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/679, (EU) 2016/1036, (EU) 2016/1037, (EU) 2017/1129, (EU) 2023/1542 en (EU) 2024/573 wat betreft de uitbreiding van bepaalde voor kleine en middelgrote ondernemingen beschikbare verzachtende maatregelen tot kleine midcap-ondernemingen en verdere vereenvoudigingsmaatregelen, COM(2025) 501, [EUR-Lex - 52025PC0501 - EN - EUR-Lex](#).

¹⁰ In de aanbeveling definieert de Commissie wat onder een SMC dient te worden verstaan. Voortaan wordt de nieuw afgebakende bedrijfscategorie 'SMC's' beschouwd als de groep kleinste ondernemingen binnen het grootbedrijf, waarvoor geldt: 250 tot 750 werkzame personen, in combinatie met een jaaromzet van 50 tot 129 miljoen euro en/of een balanstotaal van 43 tot 150 miljoen euro.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/06/20/bnc-fiche-omnibus-iv-smcs>.

4. Probleeminventarisatie: regeldruk voor ondernemingen bij de AVG

Regeldrukeffecten zijn alle investeringen en inspanningen die burgers, bedrijven en/of professionals moeten doen om zich aan verplichtingen in regelgeving te houden. Regeldrukeffecten bestaan uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk.¹² Regeldrukkosten zijn alle investeringen en (tijds)inspanningen die bedrijven, burgers en/of professionals moeten doen om verplichtingen uit regelgeving na te leven. Deze kosten bestaan uit structurele en/of eenmalige kosten. Bij ervaren regeldruk draait het niet om de kosten die men moet maken om te voldoen aan regelgeving, maar om kwalitatieve aspecten zoals werkbaarheid,¹³ de proportionaliteit¹⁴ en het ervaren nut¹⁵ van de regelgeving.

De regeldrukeffecten van de AVG kunnen verschillend worden geduid. Het mkb – dat gegevensverwerkingen niet als hoofdactiviteit heeft – vindt de AVG veelal complex en heeft vaak te weinig kennis van de AVG in huis. Zij moeten daarom expertise inhuren om de AVG op een goede manier te implementeren. Daarbij vinden ondernemingen de open normen in de AVG vaak onduidelijk en weten ze niet goed wat er concreet van hen wordt verwacht. Daarnaast maken ondernemingen kosten (tijd en geld) om de verplichtingen in de AVG na te leven. Daarbij zien ondernemingen regeldruk bij de AVG vaak in samenhang met (extra) verplichtingen uit alle allerlei andere wet- en regelgeving die de afgelopen jaren voor hen is gaan gelden en waarbij de onderlinge samenhang niet altijd duidelijk is.

Het beeld is wel dat veel mkb'ers achter het doel van de AVG staan. In de flitspeiling gaf meer dan drie kwart van de ondervraagde mkb'ers het eens te zijn de stelling dat het belangrijk is dat persoonsgegevens door de wet worden beschermd. Een mkb-ondernemer zegt in een gesprek hierover *“je kan aan iedereen uitleggen waarom de AVG belangrijk is”*.

4.1 AVG voor mkb complex

Uit de gevoerde gesprekken met adviseurs, ondernemingen en brancheverenigingen volgt dat veel mkb-ondernemers, die gegevensverwerkingen niet als hoofdactiviteit hebben, de AVG complex vinden. In gesprekken met mkb-ondernemingen beschrijven zij de AVG als *‘iets juridisch’*, wat kan voelen als *‘iets engs’* of moeilijk te begrijpen. Een mkb ondernemer gaf in een gesprek aan: *‘bij de AVG denk je aan een jurist die controleert of je het wel of niet goed doet’*. Een andere mkb ondernemer legde uit dat zijn beeld van de AVG was dat als je iets fout doet, je een groot probleem hebt. In de flitspeiling geeft 34% van de ondervraagden aan dat de AVG zonder externe adviseur lastig te begrijpen is.

¹² Zie voor een nadere uitleg en de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten-analyse, het [Bijlagen Handboek Meting Regeldrukkosten](#).

¹³ Zie het Handboek Meting Regeldrukkosten. Met werkbaarheid wordt bedoeld het door bedrijven, burgers of professionals zelf kunnen begrijpen en toepassen van regels, de mate waarin bestaande routines of procedures aansluiten bij de eigen systemen en praktijk, het verloop van het contact met ambtenaren, doorlooptijden en de onderlinge samenwerking tussen (en binnen) instanties.

¹⁴ Zie het Handboek Meting Regeldrukkosten. De gevraagde inspanningen om te voldoen aan de verplichtingen uit wet- en regelgeving in verhouding tot de mate waarin het beoogde beleidsdoel met die inspanningen wordt bereikt.

¹⁵ Zie het Handboek Meting Regeldrukkosten. Onder ervaren nut vallen de verschillende baten of toegevoegde waarde die bedrijven, burgers of professionals verwachten door de wet- en regelgeving, voor zichzelf of voor de samenleving.

Om de AVG te begrijpen, is het nodig dat medewerkers zich inlezen en verdiepen, maar hiervoor is vaak beperkte capaciteit. Uit de flitspeiling komt naar voren dat 35% van de ondervraagde bedrijven geen medewerkers in dienst heeft met uitgebreide expertise over AVG. Organisaties met 1 t/m 25 medewerkers geven vaker aan geen medewerkers te hebben met uitgebreide AVG expertise (51%). Naast de AVG moeten ondernemingen ook andere (sectorspecifieke) regelgeving naleven waarin zij zich moeten verdiepen. Een branchevereniging geeft aan dat ondernemingen door de bomen het bos niet meer zien. Een adviseur op het gebied van de AVG licht toe dat voor andere wet- en regelgeving er ook van alles moet worden ingericht, en dat daar de AVG daar bijkomt.

Doordat de AVG voor het mkb complex is en zij beperkte capaciteit hebben, zijn ze voor naleving van de AVG vaak erg afhankelijk van anderen. In het mkb indicator bedrijven onderzoek uit 2023 stellen de onderzoekers vast dat ondernemers, vanwege onduidelijke regels, vaak externe adviseurs inhuren voor begeleiding van de implementatie. De kosten voor de implementatie zijn eenmalig en kunnen uiteenlopen van € 1.500 tot € 4.000. Naast eenmalige kosten zijn er ook structurele kosten (zie paragraaf 4.3). Daarnaast maakt het mkb ook vaak gebruik van de kennis bij hun leveranciers die veel met persoonsgegevens werken zoals softwareleveranciers, websitebouwers en marketingbureaus.

4.2 Onduidelijkheid door open normen en begrippen

De AVG kent open normen en begrippen. Aan de ene kant geeft dit ondernemingen ruimte, maar aan de andere kant zorgt dit ook voor onduidelijkheden waardoor ze het moeilijk vinden om de AVG te implementeren. Zij weten niet altijd hoe ze de regels op de juiste manier moeten naleven. Een branchevereniging geeft in gesprek aan dat hun leden zenuwachtig worden van open normen en het spannend vinden om hier zelf een afweging in te maken. Een adviseur op het gebied van de AVG legt uit dat sommige klanten het moeilijk vinden om de AVG te implementeren, omdat er veel ruimte is, en nog veel onduidelijkheden zijn.

Wat hierbij voor onduidelijkheid kan zorgen, is als open normen in de AVG door nationale toezichthouders verschillend worden geïnterpreteerd of als nationale toezichthouders afwijken van de richtsnoeren van de EDPB.¹⁶ Daarnaast kan dit leiden tot administratieve lasten voor bedrijven die actief zijn in meerdere Europese lidstaten. Zij moeten de uiteenlopende nationale eisen afzonderlijk onderzoeken en naleven. Voor mkb'ers vormt dit een extra uitdaging, aangezien zij doorgaans niet beschikken over de middelen of juridische expertise om dit uit te zoeken.

In de flitspeiling is ook aan ondernemers gevraagd in hoeverre zij bepaalde begrippen en open normen in de AVG duidelijk vinden. Zij vinden de meeste open begrippen en normen duidelijk. Daaruit blijkt echter niet direct dat zij begrippen in de AVG duidelijk genoeg vinden om te weten hoe zij de AVG binnen hun organisatie moeten implementeren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het mkb moeite kan hebben met de implementatie van de volgende open normen en begrippen uit de AVG en UAVG in de praktijk:

i. Persoonsgegevens

Het concept “persoonsgegeven” lijkt eenvoudig, maar ondernemers kunnen in de praktijk vragen hebben over grensgevallen zoals IP-adressen en foto's.

¹⁶ Dit is een samenvatting van de feedback van de AVG-deskundigengroep met meerdere belanghebbenden bij de Tweede Evaluatie van de AVG, [IMMC.COM%282024%29357%20final.NLD.xhtml.2_NL_ACT_part1_v2.docx](https://immc.com%282024%29357%20final.NLD.xhtml.2_NL_ACT_part1_v2.docx).

ii. Persoonsgegevens moeten 'passend' worden beveiligd

Een bedrijf dat persoonsgegevens verzamelt en gebruikt, moet die persoonsgegevens passend beveiligen. Er moeten technische en organisatorische maatregelen worden genomen, zodat de gegevens zijn beschermd tegen bijvoorbeeld verlies of gebruik door personen die ze niet mogen gebruiken. Welke maatregelen er in een concrete situatie precies genomen moeten worden, vertelt de AVG echter niet. Dit wordt afhankelijk gesteld van zeven omstandigheden, zoals de kosten van de maatregelen en de 'stand van de techniek'. Het gaat er hierbij om dat ondernemingen alles moet en doen wat er naar de stand der techniek mogelijk is en wat gezien de mate van het risico van de verwerkingen nodig is; 100% beveiliging is niet het uitgangspunt. Voor ondernemingen is het in de praktijk onduidelijk welke concrete maatregelen ze in een bepaalde situatie moeten nemen.

iii. Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan 'noodzakelijk'

Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan 'noodzakelijk', gelet op het doel waarvoor ze zijn verkregen. Ondernemers geven aan dat het onduidelijk is wat noodzakelijk betekent in een concreet geval, en hoe lang gegevens mogen worden bewaard. In sommige gevallen bepaalt de wet hoe lang bepaalde gegevens bewaard moeten worden, maar heel vaak is er ook geen wettelijk bewaartermijn. Bedrijven moeten dan zelf een afweging maken. Dit is lastig en brengt wederom onzekerheid met zich mee. Daarnaast wordt aangegeven dat het voor ondernemingen niet duidelijk wat verwijderen betekent. In de praktijk is het daadwerkelijk wissen of verwijderen van persoonsgegevens niet altijd goed mogelijk. Dit komt doordat persoonsgegevens onderdeel kunnen uitmaken van een digitale omgeving, waarbij de functionaliteit ontbreekt om gegevens gedeeltelijk te wissen. Ondernemingen weten niet altijd dat volledig overschrijven van gegevens op één lijn is te stellen met vernietigen/verwijderen.

iv. Met een 'verwerker' moet een 'verwerkersovereenkomst' worden gesloten

Het is niet altijd duidelijk wanneer een partij een 'verwerker' is of een 'verwerkings-verantwoordelijke', 'gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke' of wanneer een partij beide rollen kan hebben, voor de ene verwerking verwerker zijn en voor een andere verwerking (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijke. Ook de Europese Commissie constateert dat de standpunten van nationale toezichthouders over de vraag of een entiteit een verwerkings-verantwoordelijke of een verwerker is vaak uiteenlopen.¹⁷ Dit leidt tot rechtsonzekerheid. Vaak wordt door ondernemingen gedacht dat degene die betaalt verantwoordelijk is. Een branchevereniging geeft aan dat de lijst die de AP ter beschikking gesteld met voorbeelden van verwerkers onvoldoende uitsluitel geeft in de praktijk.

v. Wanneer sprake is van een hoog risico verwerking

Een adviseur op het gebied van de AVG vertelt dat organisaties niet goed weten wat een hoog risico voor de rechten en vrijheden van (beoogde) betrokkenen inhoudt is en dit vaak verkeerd inschatten. Daarnaast kan het lastig zijn om in te schatten wanneer sprake is van grootschalige verwerking van persoonsgegevens en wanneer sprake is van systematische en uitgebreide beoordeling van persoonlijke aspecten.

vi. Verschil tussen geanonimiseerde en pseudonimiseerde data

Pseudonimisering bestaat uit het transformeren van persoonsgegevens zodat deze niet langer aan een specifieke persoon kunnen worden toegeschreven zonder het gebruik van aanvullende informatie. Gepseudonimiseerde gegevens zijn nog steeds persoonsgegevens en vallen onder de AVG. Geanonimiseerde gegevens zijn gegevens die zodanig geanonimiseerd zijn dat de persoon niet of niet langer identificeerbaar is. Als de anonimisering correct wordt geïmplementeerd, is de AVG niet langer van toepassing op de geanonimiseerde gegevens. In de praktijk is discussie over wanneer sprake is van geanonimiseerde en pseudonimiseerde data. Organisaties hebben daar vragen over.

¹⁷ [IMMC.COM%282024%29357%20final.NLD.xhtml.2_NL_ACT_part1_v2.docx](#).

4.3 Regeldrukkosten AVG

Er zijn verschillende inschattingen van de tijd en kosten die de verplichtingen in de AVG van ondernemingen vragen. Het is lastig om op basis hiervan een eenduidig beeld te geven van wat de regeldrukkosten van de AVG precies zijn. In de Tweede Evaluatie van de AVG heeft de Europese Commissie vastgesteld dat de AVG niet bijzonder belastend is voor mkb'ers die verwerkingsactiviteiten verrichten waaraan slechts geringe risico's zijn verbonden.¹⁸ Het mkb-indicator bedrijven onderzoek uit 2023 schat in dat het ondernemingen gemiddeld 4 tot 16 uur per jaar kost om de naleving van privacyregels aan te tonen.¹⁹ Uit het mkb-indicatoren onderzoek uit 2025 volgt dat voor een gemiddeld bedrijf uit de geselecteerde sectoren de gemiddelde regeldrukkosten voor AVG-verplichtingen uitkomen op € 1.398 tot € 3.503 op jaarbasis en dat zij slecht werkbaar worden gevonden.²⁰ In een gesprek met het klantadvies-team van de Kamer van Koophandel laten zij weten dat zij denken dat het voor een kleine ondernemer 4 à 5 weken duurt om het dossier voor de AVG op orde te krijgen, en dat het een grotere ondernemer al snel 12 weken aan werk kost. Dit gaat om eenmalige implementatiekosten. In de flitspeiling geeft 50% van de ondervraagden het eens te zijn met de stelling dat het veel tijd en/of geld kost om aan verplichtingen van de AVG te voldoen. In de flitspeiling is ook voorgelegd aan de ondernemers of zij een inschatting kunnen geven van de kosten van externe adviseurs en leveranciers die ondernemingen jaarlijks maken met betrekking tot de AVG. De helft van de ondervraagden geeft aan dit niet te weten, en 20% schat in dat het € 1.000 tot € 5.000 jaarlijks kost (naast de aanvankelijke eenmalige implementatiekosten).

4.4 Naleving verplichtingen in AVG

Zoals uitgelicht in hoofdstuk 3 staan in de AVG meerdere verplichtingen waar het mkb mee te maken heeft. In deze paragraaf worden de regeldrukeffecten van deze verplichtingen voor ondernemers beschreven. Hieronder worden verplichtingen uit de AVG behandeld waar het mkb te maken heeft of kan hebben. Dit is gebaseerd op het stappenplan van de AP voor het mkb om de basis van de AVG op orde te krijgen.²¹

4.4.1 Opstellen en bijhouden verwerkingsregister

Artikel 30 van de AVG verplicht elke verwerkingsverantwoordelijke om een register van de verwerkingsactiviteiten te hebben die onder hun verantwoordelijkheid plaatsvinden. In het verwerkingsregister staat informatie over de persoonsgegevens die een organisatie verwerkt. Het verwerkingsregister kan organisaties helpen om alle handelingen met persoonsgegevens bij te houden en daarmee te bewijzen dat zij de AVG correct naleven en kan hen ook helpen om uitvoering te geven aan de rechten van betrokkenen. De verplichting voor het verwerkingsregister opstellen en bijhouden zal in de praktijk voor (bijna) alle mkb'ers gelden. In de gesprekken met adviseurs op het gebied van de AVG gaven zij aan dat ze regelmatig zien dat mkb-ondernemingen geen verwerkingsregister hebben, of een verwerkingsregister hebben dat niet goed bij wordt gehouden. Dit sluit aan bij de resultaten van de flitspeiling waaruit blijkt dat 43% van de ondervraagde mkb'ers niet of slecht bekend is met de verplichting.

De kosten bestaan uit de initiële kosten voor het opstellen van het register. Vervolgens besteden mkb-ondernemingen structureel tijd om te beoordelen (bijvoorbeeld bij nieuwe of gewijzigde bedrijfsactiviteiten) of de verwerkingen nog aan de regels van de AVG voldoen en of het verwerkingsregister nog moet worden aangepast. In het mkb-indicator bedrijven onderzoek van 2023 worden deze kosten geschat op gemiddeld 2 uur per jaar. Een adviseur

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0357>.

¹⁹ [Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in zes sectoren | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

²⁰ [Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in drie sectoren: Overkoepelend rapport onderzoek regeldruk mkb | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

²¹ [Stappenplan: AVG op orde voor ondernemers en mkb | Autoriteit Persoonsgegevens](#).

op het gebied van de AVG geeft in een gesprek aan dat de verplichting slecht werkbaar is als ondernemingen geen werknemers in dienst hebben die zich volledig kunnen bezig houden met de AVG of als ondernemingen geen zogenoemd three lines of defence model hebben ingericht. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 21% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 26% een grote tot zeer grote last.²²

Daarnaast kan de verplichting slecht werkbaar zijn als het voor mkb-ondernemingen niet duidelijk is hoe een verwerkingsregister eruit moet zien en wat daarin moet staan. Zo kan ten onrechte het beeld bestaan dat iedere individuele handeling in het verwerkingsregister moet worden opgenomen en het daardoor een logboek is. Ook kan het mkb regeldruk ervaren omdat ze het nut niet inzien van het bijhouden van een verwerkingsregister.

4.4.2 Uitvoeren van een DPIA

Als een onderneming van plan is persoonsgegevens te verwerken die waarschijnlijk een hoog risico opleveren voor de rechten en vrijheden van (beoogde) betrokkenen, dan is de onderneming op grond van artikel 35 in de AVG verplicht eerst een 'data protection impact assessment' (DPIA), ook wel de gegevensbeschermingseffectbeoordeling, uit te voeren. Een DPIA is een instrument om vooraf de risico's van de gegevensverwerking in kaart te brengen zodat de organisatie passende maatregelen kan nemen om deze risico's te verkleinen. Op grond van artikel 35 lid 4 van de AVG heeft de AP een lijst opgesteld van soorten verwerkingen waarvoor het uitvoeren van een DPIA verplicht is.²³ Op basis van deze lijst is het beeld dat het mkb te maken kan hebben met de verplichting om een DPIA uit te voeren. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor het vaststellen of een DPIA moet worden uitgevoerd, zoals vereist in artikel 35 lid 1 AVG: hij moet vooraf inschatten of de beoogde verwerking "waarschijnlijk een hoog risico" inhoudt voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Uit de flitspeiling blijkt dat 53% ondervraagde mkb'ers niet of slecht bekend is met de verplichting. 29% heeft überhaupt nog nooit van de verplichting gehoord. Het beeld van de werkgroep is dat veel mkb'ers er niet van op de hoogte zullen zijn als ze een DPIA moeten uitvoeren. Dit kan bijvoorbeeld al snel spelen bij de inzet van camera's ter beveiliging van het bedrijfspand.

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de DPIA een grote investering vraagt, in termen van tijd en kosten. Ook uit de flitspeiling volgt dat ondernemers meer regeldruk bij deze verplichting ervaren in vergelijking met andere verplichtingen. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 15% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 33% een grote tot zeer grote last.²⁴

Daarnaast vinden ondernemers de verplichting slecht werkbaar. In verschillende gesprekken komt naar voren dat ondernemingen (mkb, maar ook grotere bedrijven) het lastig vinden om te bepalen wanneer sprake is van een hoog risico voor de rechten en vrijheden van (beoogde) betrokkenen, en wanneer een DPIA moet worden uitgevoerd. Dit kan er toe leiden dat een DPIA niet wordt toegepast als dit wel noodzakelijk is gelet op het risico van een gegevensverwerking voor grondrechten van mensen zoals klanten en werknemers, maar ook dat er DPIA's worden uitgevoerd zonder dat dit gelet op het risico nodig is. Als duidelijk is dat een DPIA moet worden uitgevoerd, dan weten ondernemingen vervolgens vaak niet goed hoe zij een DPIA moeten uitvoeren. VNO-NCW MKB NL heeft dit ook eerder geconstateerd en heeft daarom samen met de AP een ronde tafel rondom de DPIA georganiseerd. De uitkomst hiervan was dat een template voor het uitvoeren van een DPA en een witte lijst wanneer geen DPIA hoeft te worden uitgevoerd handig zouden zijn.

²² N=234.

²³ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/lijst-verplichte-dpia>; Staatscourant 2019, 64418 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.

²⁴ N=234.

4.4.3 Datalekken documenteren

Volgens artikel 33 lid 5 van de AVG is de verwerkingsverantwoordelijke verplicht om alle inbreuken in verband met persoonsgegevens, de gevolgen daarvan en de genomen corrigerende maatregelen te documenteren. Die documentatie stelt de AP in staat de naleving van dit artikel te controleren. Ook helpt het organisaties om snel passende maatregelen te nemen, betrokkenen en de AP correct te informeren, en te leren van incidenten voor betere gegevensbescherming in de toekomst. Niet alle datalekken moeten worden gemeld bij AP; laag risico meldingen hoeven niet bij AP te worden gemeld, maar die moeten wel worden gedocumenteerd.

De EDPB legt uit dat alle datalekken in een dossier moeten worden gedocumenteerd, maar dat het aan de verwerkingsverantwoordelijke is om te bepalen welke methode en structuur bij het documenteren van een inbreuk wordt gebruikt.²⁵ De AP hanteert een andere uitleg; op de website van de AP staat namelijk dat organisaties verplicht zijn om een datalekregister op te stellen en bij te houden.²⁶ De AP heeft een voorbeeld van een datalekregister gepubliceerd en geeft aan dat organisaties zelf de vorm van het register mogen bepalen.²⁷ Registratie in een datalekregister is een extra handeling voor ondernemingen wat mogelijk niet past binnen eigen processen, omdat informatie die mogelijk al op een andere plek beschikbaar is (bijvoorbeeld een mailbox) overgetypt moet worden naar een apart bestand (AP heeft een Excel bestand gemaakt). Er zijn ook voordelen aan een datalekregister. Het is overzichtelijk en als de AP het register opvraagt kan er in één oogopslag gecontroleerd worden of de inbreuken correct en actueel zijn bijgehouden. Daarnaast biedt het voorbeeldregister ook inzichten in de informatiehuishouding/beveiligingsbeleid van een organisatie.

Uit de flitspeiling blijkt dat 38% van de ondervraagde mkb'ers niet of slecht bekend is met de verplichting om een datalekregister op te stellen, 62% is redelijk tot goed bekend met de verplichting. Daarmee is de verplichting redelijk bekend. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 21% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 28% een grote tot zeer grote last. In het mkb-indicator bedrijven onderzoek uit 2025 worden de jaarlijkse regeldrukkosten van deze verplichting geschat € 88,- tot € 184,-.

4.4.4 Verwerkersovereenkomst opstellen

Een verwerkersovereenkomst regelt de verantwoordelijkheden bij de verwerking van persoonsgegevens als een organisatie voor de verwerking een derde partij inschakelt. Als een verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens laat verwerken door een verwerker, is op grond van artikel 28 lid 3 van de AVG een verwerkersovereenkomst tussen beide partijen verplicht. Er staat in de overeenkomst precies wat de verwerker met de persoonsgegevens mag doen en andere punten zoals waar data mag staan en welke persoonsgegevens exact mogen worden verwerkt. Verwerkersovereenkomsten zorgen ervoor dat organisaties duidelijke afspraken maken met externe partijen over hoe zij persoonsgegevens moeten behandelen en beschermen. Uit de flitspeiling blijkt dat 44% van de ondervraagden niet of slecht bekend is met de verplichting.

In het mkb indicator bedrijven onderzoek uit 2023 staat dat een bedrijf structureel tijd kwijt is aan het maken en vastleggen van afspraken met partijen waarmee zij persoonsgegevens uitwisselen.²⁸ Een bedrijf dat bijvoorbeeld jaarlijks met 12 partijen gegevens uitwisselt is daar gemiddeld 6 uur per jaar aan kwijt. In dat onderzoek wordt aangegeven dat, hoewel de

²⁵ https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-10/edpb_guidelines_202209_personal_data_breach_notification_v2.o_nl.pdf, p. 30.

²⁶ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/beveiliging/datalekken/datalek-dit-moet-u-doen#stap-4-registreren-datalek-in-datalekregister>.

²⁷ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/voorbeeld-datalekregister>.

²⁸ [Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in zes sectoren | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.mkb-indicatorbedrijven.nl/zes-sectoren/Rapport/Rijksoverheid.nl).

feitelijke tijdsbesteding relatief meevalt, het door ondernemers toch als belastend wordt ervaren. De benodigde informatie en overeenkomsten moeten door verschillende leveranciers worden ondertekend, en het mkb weet niet goed hoe ze dit met hun leveranciers goed kunnen regelen. Uit het onderzoek blijkt dat het in sommige gevallen onduidelijk is of sprake is van een ‘verwerker’ waardoor het onduidelijk is of een verwerkersovereenkomst moet worden opgesteld. Hierdoor kunnen partijen onnodig veel verwerkersovereenkomsten afsluiten. Regeldruk wordt dan veroorzaakt als ondernemingen worden geconfronteerd met heel veel verwerkersovereenkomsten terwijl dat niet nodig is. Ook kan het ervoor zorgen dat ondernemingen in lange discussies belanden met leveranciers of het wel of niet nodig is om een verwerkersovereenkomst af te sluiten. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 24% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 22% een grote tot zeer grote last.²⁹

Uit het onderzoek lijkt dat het mkb vaak niet zelf verwerkersovereenkomsten opstelt, maar dat deze worden meegezonden met contracten van bijv. softwareleveranciers. Dan is de softwareleverancier zich bewust is dat er een verwerkersovereenkomst moet komen. De afnemer tekent vervolgens die overeenkomst en stuurt het terug. Een adviseur op het gebied van de AVG zei daarover: “*dat is meer een vinkje zetten, een ondoordachte handeling*”. Het mkb weet vaak niet goed wat het doel is van verwerkersovereenkomsten. Ook volgt uit het onderzoek dat conflicten en misbruik kunnen ontstaan met toeleveranciers door ongelijke machtsverhoudingen. Als het mkb met grotere partijen in zee gaat, dan hebben ze standaard verwerkersovereenkomst die ze moeten tekenen. Het mkb heeft hier geen keuze en de grote partijen hebben het voor het zeggen. VNO-NCW MKB NL geeft aan dat in de praktijk de verwerkersovereenkomst nog na de hoofdovereenkomst wordt uit onderhandeld wat extra druk geeft op het proces.

4.4.5 Aanstellen functionaris gegevensbescherming (FG)

Een FG houdt binnen een organisatie toezicht op de toepassing en naleving van de privacywetgeving. De FG ziet er op toe dat de organisatie de privacyregels correct naleeft door medewerkers te adviseren, processen te controleren en is primaire aanspreekpunt voor betrokkenen en toezichthoudende instanties. Onder art. 37, lid 1 a/c AVG hoeft er alleen een FG te worden aangesteld als: A) de gegevensverwerking geschiedt door een overheidsorgaan, B) de verantwoordelijke of verwerker hoofdzakelijk is belast met verwerkingen die vanwege hun aard, hun omvang en/of hun doeleinden regelmatige en stelselmatige observatie op grote schaal van betrokkenen vereisen, of C) de verantwoordelijke of verwerker hoofdzakelijk is belast met verwerkingen van bijzondere of strafrechtelijke gegevens.

Een breed gedragen mening is dat een FG moet worden aangesteld als het verwerken van persoonsgegevens een kernactiviteit is van het bedrijf. Een mkb-onderneming gaf in een gesprek aan een FG te hebben ingesteld, omdat een leverancier dat vereiste – dit is geen vereiste vanuit de AVG.

In de flitspeiling geeft 49% van de ondervraagde mkb’ers aan niet of slecht bekend te zijn met de verplichting, 51% is redelijk tot goed bekend met de verplichting. 52% van de ondervraagde mkb’ers geeft in de flitspeiling aan geen FG te hebben, 18% huurt hiervoor een extern persoon in en 29% heeft iemand hiervoor in dienst.

Ondernemers kunnen regeldruk ervaren bij het aanstellen van een FG, omdat het in eerste instantie niet altijd duidelijk is of een FG moet worden aangesteld. Als het nodig is om een FG aan te stellen, vraagt dit capaciteit of kosten. In het mkb indicator bedrijven onderzoek uit 2025 worden de kosten voor het aanstellen van een FG geschat op € 136 tot € 720. Daarnaast kan het lastig zijn om een goede FG te vinden. Door de AVG is een markt ontstaan voor de inhuur van FG’s. Een mkb’er kan echter waarschijnlijk niet altijd de kwaliteit van deze personen beoordelen. Het Nederlands Genootschap Functionarissen Gegevensbescherming

²⁹ N=234.

(NGFG) heeft recentelijk een FG register gepubliceerd wat hierbij zou kunnen helpen.³⁰ Uit de flitspeiling volgt dat ondernemers meer regeldruk bij deze verplichting ervaren in vergelijking met andere verplichtingen in de AVG. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 17% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 27% een grote tot zeer grote last.

4.4.6 Passende beveiliging opzetten voor persoonsgegevens

De AVG vereist dat organisaties 'passende technische en organisatorische maatregelen' nemen om persoonsgegevens te beschermen. Wat passend is, hangt af van de organisatie, de specifieke verwerkingen van persoonsgegevens, de *state of the art* van te treffen beveiligingsmaatregelen en de kwetsbare onderdelen die een organisatie heeft geïnventariseerd. Wat passend is verschilt per situatie. Deze verplichting is beter bekend dan de hierboven beschreven verplichtingen, slechts 31% van de ondervraagde mkb'ers in de flitspeiling is niet of slecht bekend met de verplichting. In de gevoerde gesprekken geven ondernemers aan deze verplichting minder te zien als regeldruk, meer *business as usual*. Het is logisch om te regelen. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 27% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 24% een grote tot zeer grote last.

4.4.7 Privacyverklaring opstellen

Onder de AVG zijn organisaties verplicht om mensen duidelijk te informeren over wat zij met hun persoonsgegevens doen en waarom. In de AVG staat dat organisaties de informatie over verwerkingen in principe schriftelijk moeten geven. De beste manier om er zeker van te zijn dat deze informatie voor de meeste mensen goed vindbaar is, is het publiceren van een online verklaring over de gegevensverwerkingen op de website: de zogenaamde 'privacyverklaring'. Deze verplichting is beter bekend onder het mkb dan andere verplichtingen. 34% van de ondervraagde mkb'ers is niet of slecht bekend met de verplichting.

Regeldruk wordt veroorzaakt doordat het tijd kost om een privacyverklaring op te stellen. Mkb'ers moeten zich verdiepen in hoe zij een privacyverklaring opstellen, en laten dit soms ook toetsen door externe adviseurs. Ook blijkt uit de gevoerde gesprekken dat het opstellen en publiceren van de privacyverklaring kan voelen als een weinig gelezen juridisch document en 'papierene tijger'. De ondervraagde mkb'ers in de flitspeiling ervaren bij deze verplichting minder administratieve lasten dan bij andere verplichtingen in de AVG. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 34% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 19% een grote tot zeer grote last. Dat de last als klein wordt ervaren, kan ook komen omdat privacyverklaringen soms worden gekopieerd van andere privacyverklaringen die online te vinden zijn.

4.4.8 Het faciliteren van de rechten van betrokkenen (inzage, verwijdering etc.)

Op grond van de AVG hebben mensen een aantal rechten als organisaties hun persoonsgegevens gebruiken. Mensen hebben bijvoorbeeld het recht om te weten welke persoonsgegevens van hen worden verwerkt door een organisatie en voor welk doel. Daarnaast hebben ze het recht om van een organisatie te vragen om de persoonsgegevens te rectificeren of verwijderen in bepaalde gevallen. In de flitspeiling geeft 36% van de ondervraagde mkb'ers aan niet of slecht bekend te zijn met de verplichting van het faciliteren van de rechten betrokkenen (zoals inzage en verwijdering), 64% is redelijk tot goed bekend met de verplichting. Van de ondervraagde mkb-ondernemingen die goed bekend zijn met de AVG geeft 24% in de flitspeiling aan de verplichting te zien als een zeer kleine tot kleine last, en 26% een grote tot zeer grote last.

³⁰ <https://www.ngfg.nl/nederlands-register-van-functionarissen-gegevensbescherming>.

4.5 ‘Het mag niet van de AVG’

In gesprekken met ondernemers, branches en adviseurs is naar voren gekomen dat ondernemingen de AVG belemmerend vinden als zij het idee hebben dat het in de weg staat van nieuwe ideeën, praktische zaken of om samen te werken. In sommige gevallen staat de AVG niet toe om gegevens te verwerken of te delen (door het ontbreken rechtsgrondslagen in andere wetten), maar soms wordt de AVG verkeerd geïnterpreteerd en ontstaat er een onterecht beeld dat gegevens niet mogen worden gedeeld of verwerkt. Alleen het beeld dat iets niet mag, kan er al voor zorgen dat ondernemingen terughoudend zijn. Een mkb onderneming zei hierover: *“kleine bedrijven gaan niet zomaar aan iets beginnen als ze er niet zeker over zijn”*.

Door de voormalige Staatssecretaris van Rechtsbescherming is dit de handelingsverlegenheid genoemd die is ontstaan door angst voor het tekortschieten in de naleving van de AVG.³¹ Dit speelt niet alleen bij bedrijven, maar ook bij overheden. Het Netwerk Publieke Dienstverleners (NPD) heeft vorig jaar een inventarisatie gemaakt van knelpunten met betrekking tot gegevensdeling van publieke dienstverleners.³² In totaal heeft het NPD van 21 dienstverleners 79 knelpunten ontvangen die met de Kamer zijn gedeeld. De NPD concludeert dat bij deze knelpunten het ontbreken van juridische grondslagen in wet- en regelgeving het grootste probleem is. Rechtsgronden kunnen worden gecreëerd in andere wetten binnen de ruimte die de AVG hiervoor biedt.

Dit beeld is ook getoetst in de flitspeiling, maar dat wordt minder herkend. 33% van de ondervraagde mkb'ers is het oneens met de stelling 'Mijn bedrijf wil meer gegevens verwerken, maar dat mag niet van de AVG', 21% is het eens met de stelling.

Door ondernemers genoemde voorbeelden van belemmeringen van de AVG³³

Binnen een onderneming

- Salarisadministrateur geeft aan dat loonstroken niet via de e-mail mogen worden gedeeld, omdat dat niet zou mogen van de AVG.
- Mkb-ondernemers weten niet goed / durven geen vragen te stellen als medewerkers ziek zijn.
- Geen camera voor gezichtsherkenning om te kunnen controleren of de mensen die een voertuig huren overeenkomen met hun identiteitsbewijs.
- Mkb-ondernemer wil graag meer persoonsgegevens verzamelen om een persoonlijke connectie met klant te kunnen maken (bijv. een cadeautje bezorgen op hun verjaardag), maar doet dat niet vanwege de AVG.

Tussen de onderneming en andere organisaties/ondernemingen

- AVG staat bedrijven niet toe om een visumbureau in te schakelen om de benodigde documenten te regelen voor werkbezoeken van medewerkers in het buitenland.
- Banken en verzekeraars zouden data kunnen delen om samen fraude te bestrijden. Maar onduidelijke regels over gegevensdeling staan dit soort samenwerkingen vaak in de weg.
- Mkb-ondernemer weet niet / durft niet bij zijn opdrachtgever aan te geven dat een ingehuurd zzp'er die eerst bij de mkb'er werkzaam was grensoverschrijdend gedrag heeft vertoond.

³¹ [Speech staatssecretaris Struycken bij viering Autoriteit Persoonsgegevens van 15 jaar Handvest van de grondrechten van de Europese Unie | Toespraak | Rijksoverheid.nl](#).

³² [Bijlage overzicht knelpunten gegevensdeling | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

³³ Dit zijn meningen van ondernemers en wordt niet altijd gedeeld door de werkgroep.

- Autoverhuurbedrijven mogen geen toegang krijgen tot het schade informatie systeem van verzekeraars.
- Autoverhuurbedrijven kunnen niet communiceren met de politie over mensen die veroordeeld zijn geweest in voertuigen. In het verleden werd gebruik gemaakt van een stoplicht systeem met de politie maar dat mag niet meer door de AVG. Het bedrijf stuurde informatie waardoor herkenbaar was om wie het ging. Dan reageerde de politie met groen of rood.

5. Opties voor regeldrukvermindering

Gezien de focus van de werkgroep om de AVG beter werkbaar te maken voor het mkb binnen de kaders van de AVG, heeft de werkgroep naar verschillende opties gekeken om onnodige regeldruk te verminderen. Hieronder worden de opties concreter uitgewerkt.

5.1 Voorlichting en hulpmiddelen

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk ontstaat regeldruk bij ondernemingen doordat het hen tijd kost om aan de verplichtingen te voldoen, maar ook doordat zij de AVG complex en onduidelijk vinden. Regeldruk kan deels worden weggenomen door praktische hulpmiddelen te ontwikkelen en voorlichting te verbeteren en te verduidelijken. Dit zal niet alleen bijdragen aan een vermindering van de regeldruk, maar ook aan een bredere en betere naleving van de AVG, en daarmee aan de versterking van de bescherming van fundamentele rechten.

Voorlichting AP meer toegespitst op het mkb

Op grond van artikel 57, eerste lid, sub d, van de AVG heeft de AP de taak om verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers beter bekend te maken met hun verplichtingen uit de AVG. In artikel 2a van de UAVG is opgenomen dat de AP bij toepassing van de AVG rekening houdt met de specifieke behoeften van het mkb. Dat betekent dat de AP de primaire taak heeft om het mkb voor te lichten over de AVG. Zo heeft de AP op haar website een speciale pagina ingericht voor ondernemers, inclusief een stappenplan.³⁴ Daarnaast heeft RVO, in opdracht van AP, een Regelhulptool ontwikkeld.³⁵ Verder organiseren VNO/NCW MKB-Nederland en de AP ronde tafels voor ondernemers, en staat de AP jaarlijks op de KvK-startersdag.

De werkgroep ziet de bestaande initiatieven van de AP en is van mening dat regeldruk verder kan worden verlicht door die voorlichting nog meer toe te spitsen op het mkb. Dit kan door meer praktische voorlichting te publiceren waarin open normen worden verduidelijkt en handzame tools beschikbaar te stellen op de website van de AP. Dit sluit aan bij de conclusies van de Europese Commissie in haar Tweede Evaluatie van de AVG dat nationale toezicht-houders zich met name moeten richten op ondersteuning op maat en praktische instrumenten.³⁶ De Europese Commissie stelt gelden ter beschikking aan nationale toezicht-houders om voorlichting en tools voor het mkb op te stellen; de AP heeft hier geen gebruik van gemaakt, maar zou hier mogelijk ook aanspraak op kunnen maken.

Om te zorgen dat de voorlichting voor het mkb goed te begrijpen is, is het belangrijk om eenvoudige en niet-juridische taal te gebruiken waar mogelijk en informatie te visualiseren. Daarnaast helpt het als voorlichting aansluit bij de behoeften van ondernemingen. De AP zou op gebeurtenissen kunnen inspelen waarbij de ondernemer te maken heeft met de AVG. Dit sluit aan bij de Aanpak Levensgebeurtenissen van het ministerie van BZK dat als doel heeft om de overheidsbrede dienstverlening meer te laten aansluiten op de leefwereld van burgers en ondernemers.³⁷ Het mkb zal bijvoorbeeld zich niet snel uit zichzelf afvragen ‘hoe stel ik een privacyverklaring op?’, maar eerder bij het bouwen van een website deze vraag stellen. Het mkb heeft vaak te maken met de AVG bij personeelszaken, marketing, klanten-systeem, software en ICT, en hun website. De AP zou hierbij kunnen aansluiten.

³⁴ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/avg-voor-ondernemers>.

³⁵ <https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/avg/>.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0357>.

³⁷ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/aanpaklevensgebeurtenissen/>.

Daarnaast helpt het om in te spelen op actualiteiten. In gesprekken komt naar voren dat ondernemingen over de AVG zelf mogelijk geen vragen hebben, maar bijvoorbeeld wel over de AVG in relatie tot AI.

De werkgroep ziet dat het voor ondernemers met name fijn is als zij een vraag hebben informatie online goed kunnen vinden op een duidelijke en betrouwbare plek. In de flitspeiling geeft 37% van de ondervraagde mkb'ers aan de website van de AP te bezoeken als zij een vraag hebben, en 27% gebruikt Google of een andere zoekmachine. De focus zou daarom in eerste instantie moeten liggen om de online informatie over de AVG te verbeteren, handzame tools beschikbaar te stellen en te zorgen voor een optimale digitale klantreis voor het mkb. Hierbij hoort ook onderzoek hoe mkb'ers de website van de AP of in opdracht van de AP (zoals de Regelhulp) gebruiken. Zo blijkt uit het onderzoek dat de Regelhulp in 2024 ruim 6.000 keer is bezocht, maar dat slechts 10% van de bezoekers het volledig doorloopt. De werkgroep stelt daarnaast vast dat er al veel informatie online beschikbaar is op andere websites.³⁸ De werkgroep heeft onvoldoende tijd gehad om te onderzoeken hoe goed deze websites worden bezocht. De AP zou, waar relevant en gepast, mogelijk ook kunnen verwijzen naar andere voorlichting over de AVG gericht op het mkb.

De AP zou de voorlichting op haar website kunnen verbeteren op verschillende manieren. Hieronder staan een aantal concrete opties die in het traject naar voren zijn gekomen:

- Beslisbomen “Geldt dit voor mij?” (Infographics die mkb'ers helpen bepalen of bepaalde AVG-verplichtingen op hen van toepassing zijn. Bijvoorbeeld: “Heb ik een FG nodig?”, “Moet ik een DPIA uitvoeren?”, “Wanneer is er sprake van een datalek?”, “Moet ik een verwerkersovereenkomst opstellen?”).
- Do's en don'ts voor veel voorkomende verwerkingen (bijv. voor zieke werknemers en cameratoezicht).
- Aan de hand van realistische en praktische voorbeelden onduidelijkheden wegnemen (bijvoorbeeld bij wat voor soort risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen een bedrijf een DPIA moet uitvoeren).
- FAQs over specifieke onderwerpen.
- Uitleg van open normen aan de hand van rechtspraak, vertaald in begrijpelijke taal.
- Quickscan AVG: Via online tool het mkb inzicht geven welke zaken zij al hebben geregeld, en wat zij nog moeten doen.
- Uitleg over wanneer en hoe een DPIA moet worden uitgevoerd.
- Actualiseren en uitbreiden van de ‘Voorbeeldlijst: wie is hier de verwerker en wie de verantwoordelijke?’ met realistische en praktische voorbeelden.
- Voor veel voorkomende verwerkingsdoeleinden handzame voorlichting geven (welke categorieën persoonsgegevens verwerkt mogen worden voor dat doeleinde, de verwerkingsgrondslag, wie binnen de organisatie bij de persoonsgegevens mag, met wie deze persoonsgegevens gedeeld mogen worden en voor hoe lang de persoonsgegevens bewaard mogen worden).
- Handvatten voor cameratoezicht gebruik dat veel voorkomt met de nodige waarborgen (alleen met geautoriseerde mensen delen, overschrijven op gezette tijden, etc), in het bijzonder voor het gebruik van cameratoezicht uit veiligheidsoverwegingen in fysieke winkels en horeca gelegenheden.

³⁸ KvK en digitaal ondernemersplein hebben verschillende webpagina's over de AVG. J&V heeft een brochure ontwikkeld voor de AVG voor het mkb: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2018/05/01/de-algemene-verordening-gegevensbescherming-Veiliginternetten.nl>, een gezamenlijk initiatief van het ministerie van EZ, het ministerie van J&V / Nationaal Cyber Security Centrum en ECP | Platform voor de InformatieSamenleving en het bedrijfsleven, heeft een privacyverklaring generator: <https://veiliginternetten.nl/privacyverklaring-generator/>.

- In voorlichting meer aandacht voor de handelingsverlegenheid die ondernemers kunnen hebben. AP kan dit bijvoorbeeld doen door bepaalde AVG-mythes te ontkrachten, of meer nadruk te leggen op welke verwerkingen en handelingen wél zijn toegestaan binnen het kader van de regelgeving.
- Benadrukken dat de documentatieplicht voor datalekken vormvrij is.

Praktische toolkit met documenttemplates voor AVG-verplichtingen

Administratieve lasten kunnen worden verminderd als de AP een praktische toolkit met documenttemplates of handzame online tools voor algemene AVG-verplichtingen ontwikkelt, publiceert en regelmatig actualiseert. Dit maakt het voor ondernemingen makkelijker om aan de verplichting te voldoen, en besparen zij tijd en kosten. Toezichthouders in andere lidstaten hebben ook dergelijke tools.³⁹ De AP heeft al een template voor een datalekregister. De AP zou daarnaast templates kunnen ontwikkelen voor een verwerkingsregister, datalekprotocol, verwerkersovereenkomst, een privacyverklaring en het uitvoeren van een DPIA. Belangrijk is dat deze templates voor mkb-ondernemingen eenvoudig zijn in het gebruik, en zij het kunnen gebruiken in hun eigen praktijk. Op basis van deze templates kunnen brancheverenigingen sectorspecifieke templates maken en die aanbieden aan hun leden. Deze templates kunnen door mkb-ondernemingen worden gebruikt om aan verplichtingen in de AVG te voldoen, en door deze templates zijn ondernemingen minder tijd kwijt aan het voldoen van de verplichtingen. Aandachtspunt van dergelijke templates is dat de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk blijft voor de naleving van de AVG. Ondernemers moeten deze templates wel goed moeten invullen geënt op de specifieke verwerkingen van persoonsgegevens die zij doen. De werkgroep heeft voorbeelden van templates laten opstellen die de regeldruk voor het mkb kunnen verlichten; voor een privacyverklaring, datalekprotocol, verwerkersovereenkomst en verwerkingsregister. Deze documenten zijn nu beschikbaar in Word, een volgende stap is om dit verder te digitaliseren in online tools.

Telefoonlijn voor ondernemers

Daarnaast geven sommige ondernemingen in gesprekken aan dat ze bij vragen behoefte hebben om te bellen met mensen die daar verstand van hebben. Op dit moment kunnen ondernemingen al met vragen terecht bij de KvK en het Informatie- en Meldpunt Privacy (IMP) van de Autoriteit Persoonsgegevens. Belangrijk is dat het duidelijk is voor ondernemingen dat zij bij die instanties terecht kunnen met vragen over de AVG, en dat de medewerkers die het telefonisch contact hebben korte lijnen hebben met de medewerkers bij AP die zich richten op het mkb. Ook zou de AP ervoor kunnen kiezen om een speciaal e-mailadres op de website te zetten waar ondernemingen hun vragen kunnen stellen.

Concrete voorbeelden uit de EU

De EDPB heeft tot november 2023 35 richtsnoeren gepubliceerd om open normen uit de AVG te verduidelijken.⁴⁰ Ook heeft de EDPB om het mkb te voorzien van toegankelijke en begrijpelijke praktische handvatten in april 2023 voor het mkb een handleiding voor gegevensbescherming gepresenteerd.⁴¹ Zowel belanghebbenden als nationale toezichthouders vinden de richtsnoeren van de EDPB vaak te theoretisch, teveel tekst, te omvangrijk en voorzien van te weinig concrete handvatten waardoor de richtsnoeren in de praktijk beperkt bruikbaar zijn. De EDPB heeft in haar strategie voor 2024-2027 uiteengezet zich te zullen inspannen voor in EU verband consistente naleving van het gegevensbeschermingsrecht. Bijvoorbeeld door het aanbieden van beknopte en duidelijke guidance op belangrijke onderwerpen, in het bijzonder ook voor kleinere bedrijven. De EDPB zal ook toepassingen ontwikkelen voor een breder publiek en content produceren die toegankelijk is voor

³⁹ <https://www.cnil.fr/en>.

⁴⁰ [IMMC.COM%282024%29357%20final.NLD.xhtml.2_NL_ACT_part1_v2.docx](#).

⁴¹ [De gegevensbeschermingsgids voor het mkb | European Data Protection Board](#).

niet-experts, mkb'ers en andere relevante groepen.⁴² De AP kan in werkgroepen in EU verband meer sturen om voorbeelden te geven bij open normen en begrippen in de AVG die in Guidelines worden uitgewerkt.

Aansluiten bij Europese richtsnoeren van de EDPB

Bedrijven hebben baat bij duidelijke regels die overal in Europa hetzelfde zijn. Dit geeft zekerheid en maakt handel makkelijker. De AP werkt samen met andere toezichthouders en de EDPB om de AVG op dezelfde manier uit te leggen. Soms legt de AP een regel anders uit dan de EDPB. Een voorbeeld daarvan is de uiteenlopende uitleg van de AP en de EDPB over de documentatieverplichtingen bij een datalek. Eerder was er al sprake hiervan bij de normuitleg over de grondslag 'gerechtvaardigd belang' - waarbij de AP de eigen normuitleg na een uitspraak van het Hof van Justitie heeft ingetrokken. De AP probeert zo veel mogelijk aan te sluiten bij de Europese uitleg van de AVG. De werkgroep moedigt de AP aan om aansluiting te blijven zoeken op de Europese richtsnoeren van de EDPB.

5.2 'Witte lijst' AP laag privacy risico

Een DPIA moet worden uitgevoerd als een soort verwerking waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van personen. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de DPIA een grote investering vraagt, in termen van tijd en kosten. Ook volgt uit de gevoerde gesprekken dat ondernemingen het lastig vinden om te bepalen wanneer sprake is van een hoog risico, en wanneer een DPIA moet worden uitgevoerd.

Artikel 35 lid 5 van de AVG biedt de AP de mogelijkheid om een lijst op te stellen en openbaar maken van het soort verwerking waarvoor geen DPIA is vereist. Van deze mogelijkheid heeft de AP nog geen gebruik gemaakt. De verplichting voor het uitvoeren van een DPIA kan in de praktijk meer werkbaar worden gemaakt door het mkb duidelijkheid te bieden wanneer ze geen DPIA hoeven uit te voeren.

Indien de voorgestelde wijziging van de Europese Commissie om organisaties tot 750 werknemers uit te zonderen van de verplichting voor het opstellen en bijhouden van een verwerkingsregister mits ze verwerkingen hebben die geen hoog privacy veroorzaken, kan een dergelijke witte lijst kan ook worden gebruikt om te bepalen of ze onder de uitzondering vallen. Dit biedt organisaties duidelijkheid.

De werkgroep is van mening dat regeldruk kan worden verlicht als de AP een lijst opstelt van verwerkingen die worden uitgezonderd van de DPIA, zodat duidelijkheid hierover wordt geboden aan, onder meer, het mkb. De uitvoering van dit voorstel kan langer duren, omdat moet worden uitgezocht en bepaald wat een laag risicoverwerking is, wat er vervolgens dan op de lijst moet komen en omdat de EDPB een opinie moet geven over deze lijst.

5.3 Sectoroplossingen

Oplossingen op sectorniveau zouden mogelijk de regeldruk kunnen verlichten. Binnen een deelsector lijken verwerkingsactiviteiten vaak op elkaar. Soms zijn er veel deelsectoren binnen een branchevereniging, en dan kunnen verwerkingsactiviteiten binnen een branchevereniging wel veel verschillen. Sommige type persoonsgegevens en verwerkingen zijn ook weer sector overstijgend. Brancheverenigingen zouden uit de voorlichting en templates van de AP de relevante onderdelen kunnen halen om zo maatwerk te kunnen bieden aan hun leden. Een mogelijkheid is ook om als branche gezamenlijk een DPIA uit te voeren.

⁴² [edpb_strategy_2024-2027_en.pdf](#).

Kanttekening bij sectoroplossingen is dat niet alle ondernemers lid zijn van brancheverenigingen. Ook verschillen brancheverenigingen in omvang. Voor kleinere brancheverenigingen is het lastiger om AVG oplossingen te bieden, aangezien zij alle relevante onderwerpen moeten bestrijken en minder resources hebben.

Binnen een aantal branches wordt uitgebreide voorlichting gegeven (o.a. Metaalunie, VIA, Novak, NLDigital), maar sommige branches bieden ook helemaal geen branche specifieke voorlichting over de AVG aan.

Voorbeelden sectoroplossingen

AVG Check door Metaalunie

Metaalunie heeft een tool gemaakt om op een vrij simpele manier aan de AVG te kunnen voldoen. Metaalunie heeft een profiel gemaakt van een standaard metaalbedrijf waarin een aantal verwerkingen zijn beschreven. Als een bedrijf aan het profiel voldoet, dan kan hij de tool doorlopen. Als een bedrijf andere verwerkingen doet, dan kan hij contact opnemen met Metaalunie. In de tool staan standaardteksten. De naam van de tool is AVG-check en staat achter inlog. Metaalunie weet niet hoe vaak de tool wordt gebruikt, wel hebben ze van leden gehoord dat de tool goed bruikbaar is. Bedrijven hebben door de tool door dat ze niet iemand hoeven in te huren. Met de tool kunnen bedrijven zelf gaan nadenken over hoe ze aan de AVG kunnen voldoen. Metaalunie denkt dat door deze tool hun leden de AVG niet als een van de grootste administratieve lasten ervaren.

In de tool staat er eerst basisinformatie over de AVG. Vervolgens loopt een bedrijf door een aantal acties/stappen (bijv. wat is een FG en is het aanstellen van een FG nodig?) om aan de AVG te voldoen. Een bedrijf krijgt bij de tool voorbeelden van onder meer een verwerkingsregister en voorbeeldteksten voor op de website.

Kwaliteitssysteem door Novak

Bij Novak zijn kantoren aangesloten vanwege de kwaliteitssystemen waarin de AVG is verankerd. Het onderdeel over de AVG zit op kantoorniveau - een accountantskantoor moet het eenmalig kantoor specifiek maken. In het kwaliteitssysteem staan niet alleen instructies waarin de diverse onderdelen van de AVG zijn uitgewerkt, maar ook formats voor een verwerkersovereenkomst en privacyverklaring, model dossier-indeling voor een AVG dossier, model voor vastlegging van datalekken, etc. Door middel van de instructies weten de gebruikers hoe ze die formats moeten invullen, aan de AVG moeten voldoen. Novak biedt tools, maar heeft geen vooraf ingevuld format/standaard voor een register van verwerkingsactiviteiten. Dat heeft te maken met dat ze willen dat gebruikers zelf blijven denken. Accountantskantoren die het Novak Kwaliteitssysteem gebruiken zouden dit kwaliteitssysteem daarnaast kunnen gebruiken voor bijvoorbeeld een (aanvullende) ISO 9001 certificering.

Meer gebruik van AVG-gedragscodes

De AVG/UAVG bieden de mogelijkheid om een AVG-gedragscode op te stellen voor de manier waarop een branche omgaat met persoonsgegevens. Een branchevereniging kan vervolgens aan de AP vragen de gedragscode te beoordelen. Als de AP de AVG-gedragscode heeft goedgekeurd, dan kunnen ondernemingen uit de branche zich aansluiten bij de gedragscode. Daarmee leggen zij vast dat zij zich houden aan de in de gedragscode opgenomen bepalingen voor de bescherming van persoonsgegevens. Een gedragscode is hiermee een manier voor ondernemingen om te laten zien dat zij de privacywetgeving naleven.

In de praktijk wordt weinig gebruik gemaakt van gedragscodes. In Nederland zijn slechts twee gedragscode afgesloten: de [Data Pro Code](#) en de [Gedragscode Slim Netbeheer](#). In de hele EU zijn slechts twee EU-brede codes vastgesteld en op nationaal niveau zes codes. Dat is jammer, want de AVG-gedragscode zou een middel kunnen zijn om regeldruk verlichten. De werkgroep is van mening dat hier meer gebruik van zou moeten worden gemaakt.

De Europese Commissie schrijft in haar evaluatie van de AVG in 2024 dat weinig gebruik wordt gemaakt van gedragscodes, vanwege lastige eisen, een gebrek aan betrokkenheid van gegevensbeschermingsautoriteiten en langdurige goedkeuringsprocedures. Nederlandse brancheverenigingen en experts bevestigen dit beeld.

De eisen voor het opstellen van een AVG-gedragscode zijn zwaar. In de AVG staat dat er specifiek toezicht kan worden ingericht voor de naleving van gedragscodes, naast het reguliere toezicht door de AP, en dat elke gedragscode mechanismen moet hebben die een toezichthoudend orgaan in staat stelt dit verplichte toezicht uit te voeren. De AP en de EDPB hebben het woord 'kan' in artikel 41 lid 1 AVG in de praktijk uitgelegd als een verplichting tot het instellen van een onafhankelijke toezichthouder op de gedragscode. Dit toezichthoudende orgaan kan worden geaccrediteerd door de AP. De onafhankelijke toezichthouder moet hierbij beschikken over omvangrijke financiële middelen om een boete op te kunnen vangen. Ook moet de AP een nieuwe of gewijzigde gedragscode goedkeuren. Dit is een lang proces. Op de website van de AP is beschreven hoe dit proces gaat.⁴³ De AP neemt eerst een ontwerpbesluit om de gedragscode goed te keuren of af te keuren. De AP publiceert dit ontwerpbesluit in de Staatscourant en op de AP-website. Na publicatie van het ontwerpbesluit kunnen belanghebbenden de stukken inzien. Zijn ze het niet eens met het ontwerpbesluit, dan kunnen ze een zienswijze geven. Deze fase duurt 6 weken. Hierna neemt de AP een definitief besluit. Dit besluit publiceert de AP ook in de Staatscourant en op de website. De AP mag maximaal 6 maanden doen over het uiteindelijk vast te stellen besluit, tenzij het gaat om een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp. Dan mag de AP deze termijn van 6 maanden met een redelijke termijn verlengen. Na het definitieve besluit kunnen de aanvrager of een andere belanghebbende nog in beroep gaan als ze het niet eens zijn met het besluit. Deze eisen leggen mogelijk hoge drempels op voor branches om AVG-gedragscodes op te stellen.

De eisen voor bijvoorbeeld een branche RI&E (risico-inventarisatie en -evaluatie) zijn veel lager. Met een RI&E moeten alle werkgevers (met personeel) arbeidsrisico's in kaart brengen. Met een branche RI&E is het voor ondernemingen gemakkelijker om een RI&E op te stellen en bedrijven met maximaal 25 werknemers die de erkende branche RI&E van hun branche gebruiken, krijgen vrijstelling van de RI&E-toetsing wat tijd scheelt. Er is wettelijk alleen vastgelegd dat voor bedrijven 25 werknemers lichtere eisen gelden ten aanzien van de individuele RI&E verplichting een instrument is aangemeld bij de Minister van SZW of een door de Minister aangewezen instelling. In de praktijk moet een branche RI&E worden gemeld bij en erkend door het Steunpunt RI&E.⁴⁴ Op de website van het Steunpunt RI&E is te lezen dat deze erkenning wordt verleend door het Steunpunt RI&E en maximaal drie jaar geldig is. In de wet staan dus geen vereisten waar een branche RI&E aan moet voldoen, en de Arbeidsinspectie heeft ook geen rol.

Ook is het voor brancheverenigingen en hun leden een moeizaam traject om gedragscodes op te stellen. Brancheverenigingen moeten veel afstemmen met hun achterban. Dit kan zorgen voor hoog over compromissen die onvoldoende streng/specifiek zijn voor een

⁴³ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/avg-gedragscode#goedkeuring-gedragscode-door-de-ap>.

⁴⁴ De werkgroep van het Steunpunt RI&E bestaat uit een vertegenwoordiging van werknemers en werkgevers: FNV, MKB Nederland, CNV, VCP, Uneto-VNI en VOB. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is waarnemend lid en de SER voert het secretariaat.

zinvolle invulling van de AVG. Daarbij hebben brancheverenigingen vaak een diverse achterban, waardoor meerdere gedragscodes nodig zijn. Verder zien mkb-ondernemingen mogelijk weinig voordeel in een gedragscode, omdat een dergelijke code alleen de AVG nader uitwerkt in concretere gedragsregels. Zo bestaat de Data Pro Code uit principes die de informatieplicht in de AVG nader concretiseert voor dataverwerkers, maar bevat het geen hulpmiddelen, zoals concrete templates die een onderneming kan gebruiken (bijv. een privacyverklaring ikv de informatieplicht).

Mogelijk dat voorlichting over AVG-gedragscodes kan worden verbeterd. Voor de branche RI&E is een checklist waaraan een branche RI&E moet voldoen.⁴⁵ Dergelijke concrete handvatten zouden ook kunnen worden geboden voor het opstellen van een AVG-gedragscode.⁴⁶ Daarnaast kan het helpen om concrete voorbeelden te geven van in welke gevallen een AVG-gedragscode kan worden opgesteld. De EDPB heeft in zijn strategie voor de periode 2024-2027 toegezegd dat het de ontwikkeling van diverse nalevingsinstrumenten zoals gedragscodes zal blijven ondersteunen, door o.a. voorlichting aan het MKB.⁴⁷

Al met al is het de inschatting van de werkgroep dat er veel redenen zijn waarom weinig gedragscodes worden opgesteld. Het zou goed zijn om hier op korte termijn meer onderzoek naar te doen en vervolgens te komen met concrete voorstellen om de hindernissen weg te nemen.

Brancheverenigingen stimuleren om onderling informatie te delen over sectoroplossingen

Binnen een aantal branches wordt uitgebreide voorlichting gegeven, maar door sommige branches wordt ook helemaal geen branche specifieke voorlichting gegeven over de AVG. VNO-NCW/MKB-NL organiseert al bijeenkomsten over privacy en heeft een Commissie Privacyrecht, maar wellicht dat voorlichting via branches zou grootschaliger kunnen worden aangepakt. Aandachtspunt is daarbij wel dat sommige kleine brancheverenigingen hier niet de resources voor hebben. VNO-NCW/MKB-NL zou de uitwisseling van *good practices* tussen de bij haar aangesloten brancheverenigingen kunnen faciliteren. Zo zouden een aantal themabijeenkomsten kunnen worden georganiseerd waarin koplopers (zoals Metaalunie en Novak) hun tools presenteren, en brancheverenigingen aan de slag kunnen gaan om voorlichting en hulpmiddelen van de AP – als deze eenmaal beschikbaar zijn – sectorspecifiek te maken. Een optie is om dit soort bijeenkomsten of te stimuleren door een opdracht of subsidie te verstrekken aan het projectbureau van VNO-NCW MKB NL (Stichting Projecten MKB-Nederland). VNO-NCW MKB NL is een logische organisatie, omdat het een vereniging is van vrijwel alle brancheverenigingen en daarmee sector overstijgend is.

Voorbeeld: Community of Practice CSRD voor brancheverenigingen

VNO-NCW/MKB-NL, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de SER werkten samen (met ondersteuning van EZ) om branches te helpen bij en hen goed voor te lichten over de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Onderdeel daarvan waren community of practices voor brancheverenigingen waarin kennisdeling en samenwerking centraal stonden. Tijdens die bijeenkomsten met brancheverenigingen werd onder begeleiding van experts ingegaan op het vraagstuk hoe branches dienstverlening over de CSRD kunnen inrichten en verrijken, en werd onderzocht of er synergie of partnerschap mogelijk is tussen sectoren.

⁴⁵ [20231003_Checklist-erkenning-branche-RIE.pdf](#).

⁴⁶ <https://www.rie.nl/voor-brancheorganisaties/waarom-een-branche-rie-maken>.

⁴⁷ [edpb_strategy_2024-2027_en.pdf](#).

AP loket voor brancheverenigingen

De AP kan sectorinitiatieven, breder dan alleen AVG-gedragscodes, stimuleren door actief aan te bieden om mee te denken door bijvoorbeeld dit op hun website te melden. Tijdens gesprekken zijn twee voorbeelden uit het verleden (ca. 2018 – 2019) naar voren gekomen waarin brancheverenigingen informeel contact met AP onbehulpzaam hebben ervaren. Een vertegenwoordiger van een branchevereniging gaf aan dat als ze een vraag stelde, ze alleen als antwoord een verwijzing naar de richtsnoeren kreeg terwijl ze daar goed bekend mee was. Een andere organisatie gaf aan dat ze bij het opstellen van sectorspecifieke richtsnoeren contact zocht met AP om te zorgen dat de richtsnoeren de juiste inhoud hadden, maar alleen als reactie kreeg *'we kunnen de richtlijnen volgen, maar doen geen uitspraken naar de buitenwereld'*. Dit sluit aan bij de evaluatie van de AP waarin respondenten signaleerden dat de AP zich meer als partner zou mogen opstellen.⁴⁸

De AP zou een speciaal loket kunnen openen waar brancheverenigingen terecht kunnen voor een informele beoordeling met betrekking tot sectorspecifieke richtlijnen en hulpmiddelen, en samenwerkingen voor het delen van data. Op een speciale pagina zou de AP ook de informele beoordelingen kunnen publiceren.

Voorbeeld: Beoordeling duurzaamheidsafpraak bij ACM

Bij de ACM is er een loket waar bedrijven terecht kunnen om duurzaamheidsafspraken informeel te beoordelen in het kader van de concurrentieregels (zie: [Uw duurzaamheidsafpraak laten beoordelen | ACM](#)). In hele duidelijke stappen is uitgelegd hoe dit proces eruit ziet, wat van bedrijven zelf wordt verwacht en wat van de ACM kan worden verwacht. De basis voor dit loket is vastgelegd in *'Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken'*. Aan de hand van concrete casussen kan de ACM laten zien welke soort samenwerkingen zijn toegestaan. Zo oordeelde de ACM o.a.: [samenwerking natuursteensector helpt bedrijven productieketen te verduurzamen](#) en [kleding- en textielbedrijven mogen samenwerken om sector te verduurzamen](#).

5.4 Aanpassingen AVG voor het Omnibus IV gerichte vereenvoudigingspakket

De AVG is een Europese verordening. Aanpassing van de AVG kan alleen op Europees niveau en Nederland heeft hier beperkte invloed. De werkgroep heeft gekeken op welke punten de AVG kan worden aangepast om regeldruk te verlichten in het kader van het Omnibus IV gerichte vereenvoudigingspakket. Op welke punten de AVG verder aanpassing zou behoeven, vereist meer onderzoek en aandacht. Mogelijk zou dat kunnen worden meegenomen in een volgend omnibustraject of bij herziening van de AVG.

Verduidelijking verwerkingen met hoog privacy risico

Het huidige artikel 30 lid 5 AVG voorziet in een uitzondering voor het opstellen en bijhouden van een verwerkingsregister die geldt voor organisaties van minder dan 250 personen, tenzij de verwerkingen die zij verrichten waarschijnlijk een 'risico' inhouden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen, niet incidenteel is, of bijzondere categorieën persoonsgegevens omvat. De Europese Commissie stelt voor om de uitzondering te verduidelijken en te verruimen tot ondernemingen en organisaties met minder dan 750 werknemers, tenzij de verwerkingsactiviteit waarschijnlijk een 'hoog risico' voor de rechten en vrijheden van betrokkenen oplevert zoals bedoeld in artikel 35 AVG. Voor ondernemingen, met name het

⁴⁸ Eindrapport Evaluatie Autoriteit Persoonsgegevens 2024, Tilburg University en Berenschot (31 oktober 2024), p. 66.

mkb, is het echter onduidelijk wanneer sprake is van een verwerkingsactiviteit dat een hoog risico oplevert. Het is goed om ondernemingen hier duidelijkheid over te bieden.

Verwerkingsregister mkb en SMCs alleen voor verwerkingen met hoog privacyrisico

Onder het Omnibusvoorstel IV van de Europese Commissie geldt de uitzondering voor organisaties met minder dan 750 werknemers voor het opstellen en bijhouden van een verwerkingsregister alleen als zij geen verwerkingen hebben die een 'hoog risico' voor de rechten en vrijheden van betrokkenen oplevert. Dit zou kunnen worden uitgelegd dat als een mkb-onderneming één verwerking heeft met een hoog risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen deze onderneming een verwerkingsregister moet bijhouden van al hun verwerkingen, ook voor de verwerkingen zonder hoog risico. Regeldruk zou verder kunnen worden verlicht als mkb-ondernemingen alleen verplicht zijn om een verwerkingsregister bij te houden van verwerkingen met een hoog risico of kunnen volstaan met de uitvoering en vastleggen van de DPIA.

Vereenvoudigen eisen AVG-gedragscode

In paragraaf 5.3 zijn verschillende redenen uiteengezet waarom weinig gebruik wordt gemaakt van AVG-gedragscodes. Eén daarvan is dat de eisen in de AVG streng zijn, waaronder het vereiste van een onafhankelijke toezichthouder. Artikel 41 lid 1 AVG zou duidelijker kunnen worden geformuleerd zodat het duidelijk is of dat is bedoeld dat een aparte toezichthouder moet worden ingesteld, of dat hier om een optie gaat. Hiermee wordt het mogelijk aantrekkelijker om AVG-gedragscodes op te stellen. De werkgroep denkt dat dit niet de enige reden is waarom weinig gebruik wordt gemaakt van AVG-gedragscodes, maar het is een eerste stap. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen om de eisen verder te vereenvoudigen.

AVG certificaat onderdeel maken van managementsysteemcertificering

In de AVG is de mogelijkheid opgenomen voor organisaties via een AVG-certificaat aan hun doelgroep te laten zien dat zij persoonsgegevens zorgvuldig verwerken en beschermen. Een AVG-certificaat is een schriftelijke verklaring dat een product, proces of dienst voldoet aan alle of bepaalde specifieke eisen uit de AVG. Een AVG-certificaat is niet verplicht, maar kan ondernemingen duidelijkheid bieden hoe ze moeten voldoen aan de AVG. Op dit moment zijn er in Nederland nog geen geaccrediteerde certificatie-instellingen voor het afgeven van AVG-certificaten. Dit zijn instellingen die door de Raad voor Accreditatie (RvA) zijn geaccrediteerd.

Het AVG certificaat is een productcertificering en geen managementsysteemcertificering. Hierdoor sluit het niet goed aan op veelgebruikte managementsysteem certificeringen. Het zou daarom logischer zijn om dit onderdeel te maken van veelgebruikte management-systeemnormen die eisen stellen aan een systematische manier van managen. Voordeel hiervan is dat wordt aangesloten op de activiteiten van het bedrijf. Op dit moment is dit niet mogelijk, omdat de Europese Commissie heeft gekozen dat een AVG certificaat geen managementsysteemcertificering is maar een productcertificering. Hiervoor is aanpassing van de AVG nodig. De werkgroep is van mening dat dit mogelijk kan helpen bij het verminderen van regeldruk, maar heeft onvoldoende tijd gehad om dit te onderzoeken en concrete voorstellen te kunnen doen.

5.5 Creëren van ontbrekende rechtsgronden

De werkgroep constateert dat er politieke discussie is over een gebrek aan rechtsgronden waardoor ondernemingen worden beperkt in het delen en verwerken van persoonsgegevens. Rechtsgronden kunnen worden gecreëerd in andere wetten binnen de ruimte die de AVG hiervoor biedt. Aangezien dit onderwerp niet de inhoud van de AVG als zodanig betreft, wordt het verder niet meegenomen door de werkgroep.

De werkgroep verwijst naar andere initiatieven die lopen om gegevensdeling mogelijk te maken, zoals het programma ‘*integrale aanpak online fraude*’ dat op verzoek van de Tweede Kamer in 2021 is gestart.⁴⁹ In kader van dit traject heeft de minister van Economische Zaken een wetsvoorstel in voorbereiding dat gericht is op het voorkomen van het misbruik van telefoonnummers voor het plegen van online fraude. Daarnaast is er recentelijk een traject gestart om een passende grondslag in de Telecommunicatiewet op te nemen voor aanbieders van telecommunicatienetwerken om verkeersgegevens te verwerken voor fraudebestrijding, waaronder ook het uitwisselen van deze gegevens met bijvoorbeeld banken.

Daarnaast zou nader onderzoek kunnen worden gedaan naar de vraag of en hoe de ruimte die de AVG biedt om in nationale wetgeving nadere uitwerking te geven aan bepaalde bepalingen in de AVG beter kan worden benut, zoals ook alesignaleerd in de evaluatie van de UAVG.⁵⁰ Hierbij zou kunnen worden gekeken naar hoe andere lidstaten dit hebben ingericht.

⁴⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/04/tk-tweede-voortgangsrapportage-integrale-aanpak-online>.

⁵⁰ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3193>.



Flitspeiling mkb-ondernemers:
Regeldruk en AVG
Rapportage

M250496

Ruben de Jong
Eric-Jan Klöne

15-7-2025

r.dejong@motivaction.nl
e.klone@motivaction.nl



Ministerie van Economische Zaken

Inhoud

Achtergrond	3
Management summary	4-5
Onderzoeksverantwoording	6
Resultaten	7-25
Bijlagen	26-48



Achtergrond



In opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft Motivaction International B.V. een flitspeiling uitgevoerd naar de regeldruk t.a.v. de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bij het mkb.

Het huidige (demissionaire) kabinet wil onnodige regeldruk voor ondernemers beperken, zowel voor huidige als in nieuwe regelgeving. In januari 2025 is, als onderdeel van het Actieprogramma Minder Druk Met Regels, het regeldrukreductieprogramma gestart. Onder dit programma wordt onder meer onderzocht hoe regeldruk kan worden verminderd bij de AVG.

Ondernemers kunnen de AVG als belastend ervaren, ook als de feitelijke tijdsbesteding beperkt is. Veel mkb-ondernemers tasten namelijk in het duister over de naleving van de AVG-regels. Ze weten niet welke regels op hen van toepassing zijn, niet wat ze betekenen en niet hoe ze moeten aantonen dat ze zich eraan houden. Brancheverenigingen bevestigen dit beeld. Begrippen in de AVG zouden duidelijker kunnen worden uitgelegd, denk hierbij aan 'gerechtvaardigd belang', dat persoonsgegevens 'passend' moeten worden beveiligd, of dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan 'noodzakelijk' is. Ook is het beeld dat ondernemers vaak niet goed weten welke gegevens ze mogen verwerken. Dit kan in de praktijk leiden tot een keuze waarbij bepaalde zaken niet worden gedaan, uit angst om het verkeerde te

doen.

Kennis over de ervaring van ondernemers m.b.t. de AVG is echter onvolledig. Hoe groot is de ervaren regeldruk en hoeveel ondernemers hebben er last van? Om hierover meer kennis te verzamelen heeft EZ deze flitspeiling laten uitvoeren.

Doelstelling van deze flitspeiling:

Inzicht krijgen in de mate waarin mkb-organisaties regeldruk ervaren door de AVG.

Om een breed beeld te krijgen van de ervaren regeldruk zijn vragen gesteld over de volgende onderwerpen:

- Kennis van de AVG
- Perceptie van kansen en risico's
- Houding t.a.v. de AVG
- Ervaren regeldruk t.a.v. specifieke onderdelen van de AVG
- Houding t.a.v. mogelijke oplossing om de regeldruk te verminderen

Managementsamenvatting (1/2)

Mkb'ers zijn in grote lijnen bekend met de AVG, maar sommige specifieke verplichtingen zijn bij veel mkb'ers nog onbekend

- De meeste mkb'ers weten naar eigen zeggen wat de AVG inhoudt (77%), waarvan 43% dit ongeveer weet en 34% goed. Drie van de vier mkb'ers (74%) is bekend met of heeft wel eens gehoord van de Autoriteit Persoonsgegevens
- Ook de meeste verplichtingen die mkb'ers vanuit de AVG krijgen opgelegd, zijn (inhoudelijk) deels bekend. Met name de meer algemene maatregelen, zoals het treffen van passende beveiligingsmaatregelen om persoonsgegevens te beschermen (69%) en het opstellen van een privacyverklaring met uitleg welke en waarom je persoonsgegevens gebruikt (66%), zijn inhoudelijk vrij bekende verplichtingen.
- Toch is er ook een groep mkb'ers die aangeeft niet of nauwelijks op de hoogte te zijn van de verplichtingen. Zo heeft drie op de tien mkb'ers (27%) nog nooit gehoord van een data protection assessment, uit te voeren bij gegevensverwerking met een hoog privacyrisico, en twee op de tien (22%) nog nooit van de verplichting om een functionaris gegevensbescherming aan te stellen. Kleine mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers hebben vaker nog nooit gehoord van de verschillende verplichtingen.
- Daarbij geeft circa één op de vier mkb'ers aan dat zij wel eens hebben gehoord van de verschillende verplichtingen maar niet weten wat deze inhouden (23% - 27%)

De mate van kennis over de AVG loopt uiteen bij mkb'ers; grotere mkb'ers hebben vaker medewerkers met AVG-expertise

- Kennis van de gemiddelde medewerker over de AVG varieert: een derde bezit veel kennis (33%), een derde een gemiddelde hoeveelheid (34%) en één op de vijf weinig kennis (21%). Voor kleinere mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers geldt vaker dat de gemiddelde medewerker weinig tot geen kennis heeft over de AVG.
- De helft van de mkb'ers (48%) heeft één of meerdere medewerkers met uitgebreide AVG-expertise in dienst. Dit zijn vaker mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers. Eén op de drie mkb'ers heeft echter geen medewerkers met dit soort expertise in dienst en één op de vijf weet niet zeker of zij medewerkers met uitgebreide AVG-expertise in dienst hebben (18%). Dit zijn vaker kleine mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers.
- Een meerderheid (75%) vindt de open normen en algemene begrippen in de AVG duidelijk, bijvoorbeeld wat onder 'persoonsgegevens' wordt verstaan (duidelijk voor 75% van de mkb'ers). We zien hierin geen verschillen tussen organisatiegroottes.

De meeste mkb'ers voldoen naar eigen zeggen waarschijnlijk aan de AVG-verplichtingen en schatten de kans op boetes relatief laag in

- Ruim de helft van de mkb'ers denkt dat hun organisatie grotendeels voldoet aan de AVG-verplichtingen (59%). Twee op de tien (20%) denken er deels aan te voldoen en een op de tien (9%) denkt dat hun organisatie er minimaal tot helemaal niet aan voldoet.
- De helft van de mkb'ers schat de kans op boetes door de Autoriteit Persoonsgegevens klein in (48%). Dit zijn vaker kleinere mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers. Mkb'ers, met meer dan 100 medewerkers, schatten de kans op boetes juist groter in.
- Ongeveer de helft van de mkb'ers (47%) heeft een functionaris gegevensbescherming in dienst (29%) of ingehuurd (18%). Mkb'ers met 25 t/m 50 medewerkers hebben deze functionaris vaker zelf in dienst, terwijl mkb'ers met 51 t/m 100 medewerkers hiervoor vaker iemand inhuren.

Managementsamenvatting (2/2)

De meeste mkb'ers steunen het doel van de AVG, ondanks ze enige regeldruk ervaren en er twijfels zijn over de voordelen voor de eigen organisatie

- De meeste mkb'ers staan achter het doel van de AVG. Zo zegt 78% het belangrijk te vinden dat persoonsgegevens door de wet worden beschermd en hecht 75% er waarde aan dat hun eigen persoonsgegevens worden beschermd. Het zijn vaker mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers die achter de AVG staan. Onder mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers is er minder steun voor de AVG.
- Bij de vraag of de AVG voordelen heeft voor hun bedrijf, zien we verdeeldheid: 22% zegt van niet, 33% is neutraal en 23% zegt van wel. Ook geeft 22% aan het niet te zeker weten.
- Er is sprake van enige regeldruk: circa de helft van de mkb'ers geeft aan dat voldoen aan de AVG hen veel tijd en geld kost. Desondanks ervaart een minderheid frustratie (22%) en negatieve effecten op de bedrijfsvoering (20%). Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers geven vaker dan gemiddeld aan frustratie en negatieve effecten op de bedrijfsvoering te ervaren.
- Daarnaast zien we dat individuele verplichtingen uit de AVG gemiddeld niet als grote, maar ook niet als een kleine last worden ervaren.
- De tijdsinvestering van AVG-verplichtingen per medewerker op jaarbasis en de kosten van externen die jaarlijks worden gemaakt met betrekking tot de AVG, zijn voor de meeste mkb'ers lastig in te schatten. Respectievelijk 49% en 57% zegt dit niet te weten of geen inschatting te kunnen maken.
- Van de mkb'ers die wél een inschatting kunnen maken, besteedt 44% maximaal 10 dagen per werknemer aan AVG-verplichtingen op jaarbasis en maakt 26% op jaarbasis maximaal €5.000 kosten aan externen.

De onderwerpen waarover mkb'ers vragen hebben variëren enorm, evenals de tools waaraan men behoefte heeft. Toch kan er gesteld worden dat de meeste mkb'ers behoefte hebben aan voorlichting en/of ondersteunende tools.

- Bescherming van het grondrecht privacy, vertrouwen van klanten en compliancy zijn de belangrijkste redenen om aan de AVG te voldoen. Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers vinden deze redenen nóg belangrijker, terwijl kleinere mkb'ers juist minder waarde hechten aan deze redenen.
- In het geval er binnen een organisatie AVG-gerelateerde vragen zijn waar intern niemand antwoord op heeft, is de Autoriteit Persoonsgegevens de eerste bron voor antwoorden (37%). Daarna is Google (of een andere zoekmachine) de meest voor de hand liggende bron (20%).
- Mkb'ers hebben vragen over veel verschillende AVG-onderwerpen. De AVG en het gebruik van AI springt er licht bovenuit (21%). Vragen omtrent AVG en het gebruik van AI komen vaker voor bij mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers.
- Er zijn uiteenlopende behoeftes aan kanalen en middelen voor voorlichting over de AVG. Deze behoeften verschillen ook per organisatiegrootte.
- De helft van de mkb'ers (50%-56%) heeft interesse in tools ter ondersteuning om aan de AVG te kunnen voldoen. Bij uitvraag naar specifieke tools geeft toch steeds een kwart (25% tot 30%) aan niet te weten of de tool zou helpen makkelijker aan de AVG te voldoen.

Onderzoeksverantwoording

Methode, doelgroep en steekproef

Het onderzoek is online uitgevoerd onder een steekproef van netto n=682 Nederlandse ondernemers: bedrijfseigenaren, directeuren, managers, beslissingsbevoegden en functionarissen met invloed op beleid en bedrijfsvoering. De steekproef heeft voldoende spreiding naar sector en bedrijfsomvang (zie [bijlage](#)).

De volgende sectoren zijn uitgesloten van de steekproef:

- Openbaar bestuur en overheidsdiensten;
- Onderwijs;
- Gezondheids- en welzijnszorg;
- Extraterritoriale organisaties (zoals de VN, of diplomatieke en consulaire *vertegenwoordigingen*);
- Zzp'ers ongeacht sector.

De respondenten zijn afkomstig uit het StemPunt-panel van Motivaction.

Representativiteit

We zorgen in onze steekproeven van ondernemers voor voldoende spreiding naar sector en bedrijfsomvang. Een exact universum voor de doelgroep ondernemers is niet beschikbaar bij het CBS, waardoor wegen bij deze steekproef niet mogelijk is. Hierdoor kunnen we ook geen exacte uitspraken doen over representativiteit.

Veldwerk

Het veldwerk is uitgevoerd van 11 juni tot en met 22 juni 2025.

Leeswijzer subgroepverschillen

De resultaten worden in de grafieken op totaalniveau weergegeven. Opvallende significante verschillen worden in de tekst benoemd op basis van de volgende uitsplitsingen:

-  Aantal medewerkers:
- 1 t/m 25 (n=249) 
 - 26 t/m 50 (n=112) 
 - 51 t/m 100 (n=145) 
 - 101 t/m 250 (n=176) 



Bekendheid met AVG:

- Kent het niet of alleen van naam (n=153)
- Weet ongeveer wat het inhoudt (n=295)
- Weet goed wat het inhoudt (n=234)



Resultaten

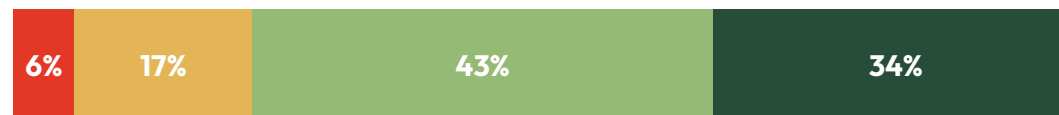
De meeste mkb'ers zijn bekend met zowel de AVG als de Autoriteit Persoonsgegevens



We zien bij deze twee vragen geen relevante en/of significante verschillen tussen de verschillende organisatiegroottes.

In hoeverre ben je bekend met de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming)?

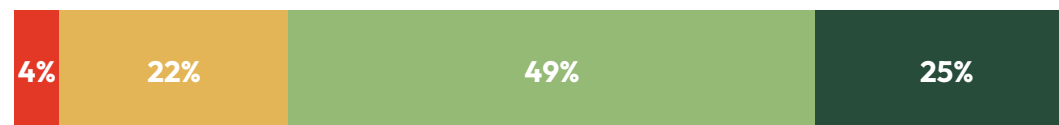
(Basis - allen, n=682)



- Ik heb er nog nooit van gehoord
- Ik ken het alleen van naam, maar weet niet wat het inhoudt
- Ik weet ongeveer wat het inhoudt
- Ik weet goed wat het inhoudt

In hoeverre ben je bekend met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)?

(Basis - allen, n=682)



- Ik heb er nog nooit van gehoord
- Ik ken het alleen van naam, maar weet niet wat deze organisatie doet
- Ik weet ongeveer wat deze organisatie doet
- Ik weet goed wat deze organisatie doet

[Link naar de tabellen](#)

De verplichtingen vanuit de AVG zijn bij de meeste mkb'ers bekend; toch is er een groep mkb'ers die niet of nauwelijks op de hoogte is van de verplichtingen

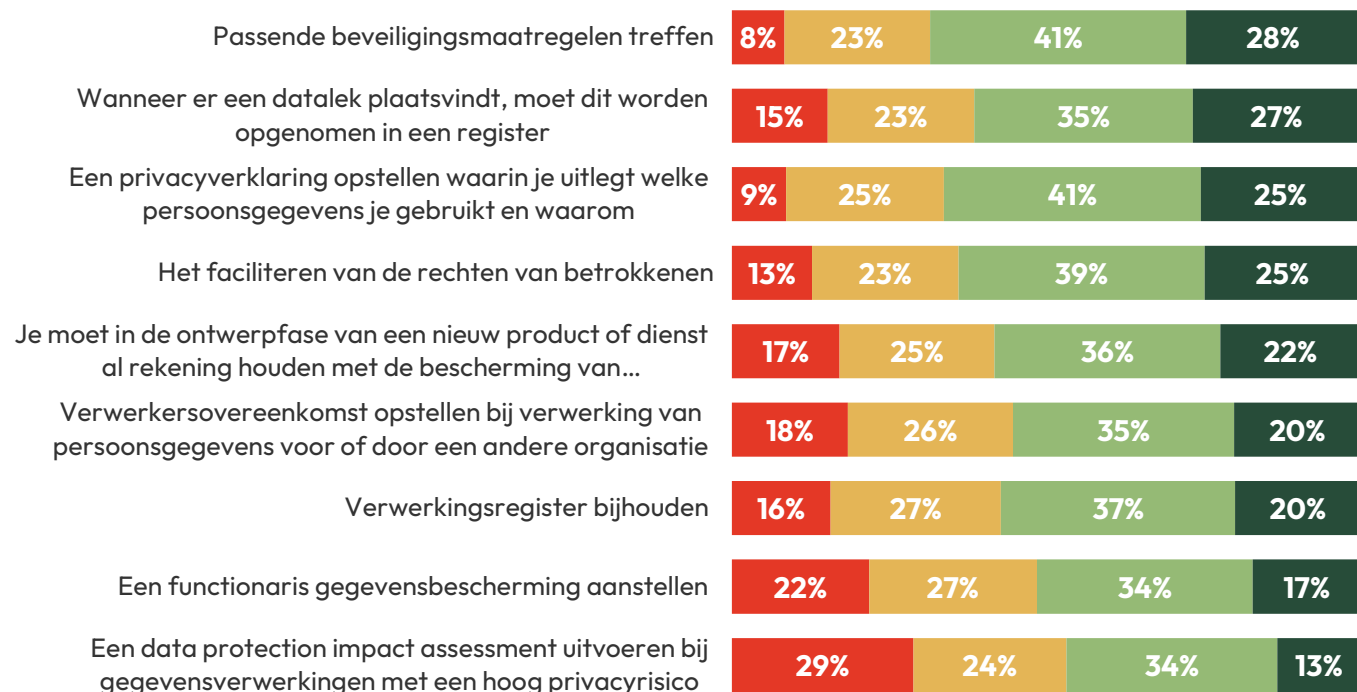
 Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers hebben vaker nog nooit gehoord van zes van de negen voorgelegde verplichtingen:

- Een DPIA uitvoeren bij gegevensverwerkingen met een hoog privacyrisico: 38% (mkb t/m 25 medewerkers) vs. 29% (gemiddelde alle mkb'ers).
- Een functionaris gegevensbescherming aanstellen: 29% vs. 22%.
- Verwerkersovereenkomst opstellen bij verwerking van persoonsgegevens voor of door een andere organisatie: 24% vs. 18%.
- Je moet in de ontwerpfase van een nieuw product of dienst al rekening houden met de bescherming van persoonsgegevens: 23% vs. 17%.
- Wanneer er een datalek plaatsvindt, moet dit worden opgenomen in een register: 20% vs. 15%.
- Verwerkingsregister bijhouden: 20% vs. 16%

- Mkb'ers die zeggen dat ze volledig of grotendeels voldoen aan de AVG-verplichtingen kennen gemiddeld 2,4 verplichtingen uit de grafiek hiernaast niet of alleen van naam.
- Mkb'ers die niet/minimaal/deels aan de AVG-verplichtingen zeggen te voldoen, kennen er gemiddeld 4,9 niet of alleen van naam.

In hoeverre ben je bekend met de volgende verplichtingen die vanuit de AVG zijn opgelegd?

(Basis - allen, n=682)



- Ik heb er nog nooit van gehoord
- Ik heb er weleens van gehoord, maar weet niet wat het inhoudt
- Ik weet ongeveer wat het inhoudt
- Ik weet goed wat het inhoudt

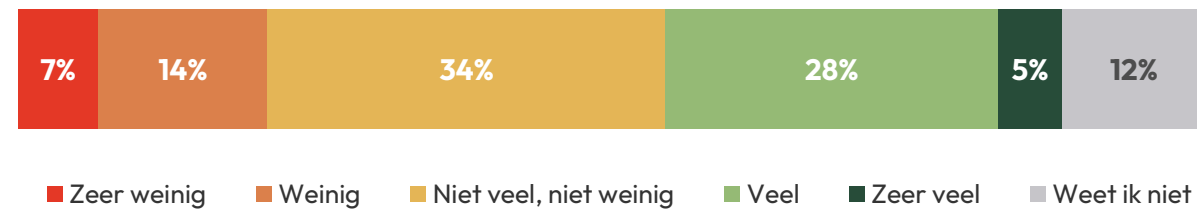
[Link naar de tabellen](#)

Kennis van de gemiddelde medewerker over de AVG varieert: een derde bezit veel kennis, een derde een gemiddelde hoeveelheid en één op de vijf weinig kennis

 Bij mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers zien we dat de gemiddelde medewerker, indien deze werkt met persoonsgegevens, minder vaak (zeer) veel kennis heeft (26% vs. 33%) en vaker (zeer) weinig: 25% vs. 21%).

In hoeverre heeft de gemiddelde medewerker (indien ze werken met persoonsgegevens) in jouw bedrijf voldoende kennis over de AVG?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

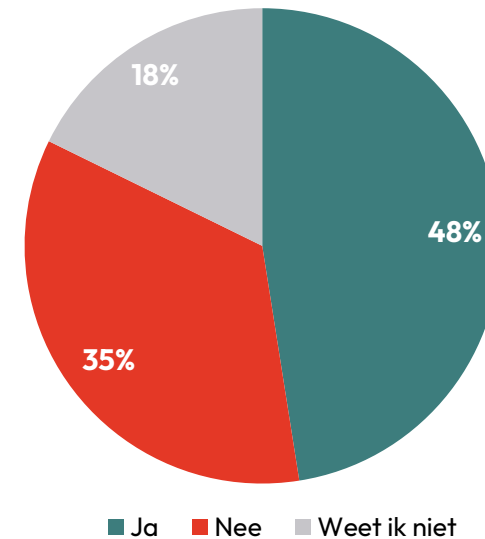
Ongeveer de helft van de mkb'ers heeft één of meerdere medewerkers met uitgebreide AVG-expertise

 Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers geven vaker aan geen medewerkers te hebben met uitgebreide AVG expertise (nee: 51% vs. 35%).

 Voor mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers geldt juist vaker dat zij wel over één of meerdere medewerkers met uitgebreide AVG-expertise beschikken (ja: 65% vs. 48%).

Heeft jouw bedrijf één of meerdere medewerkers met uitgebreide expertise over AVG?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Een meerderheid vindt de open normen en algemene begrippen in de AVG duidelijk



We zien bij deze vraag geen relevante en/of significante verschillen tussen de verschillende organisatiegroottes.



Mkb'ers die goed weten wat de AVG inhoudt, geven bij alle voorgelegde begrippen en open normen vaker aan deze duidelijk te vinden.

Zowel mkb'ers die de AVG niet kennen of enkel van naam, als mkb'ers die ongeveer weten wat de AVG inhoudt, geven bij alle voorgelegde begrippen en open normen vaker aan deze onduidelijk te vinden.

Toelichting die respondenten in de vragenlijst te zien kregen

De AVG bevat een aantal begrippen en 'open normen' die bewust algemeen zijn geformuleerd, zodat ze flexibel toegepast kunnen worden op allerlei situaties, organisaties en technologische ontwikkelingen.

In hoeverre vind je de begrippen en open normen duidelijk die in de volgende antwoordopties tussen aanhalingstekens staan?

(Basis - allen, n=682)



■ Zeer onduidelijk ■ Onduidelijk ■ Niet duidelijk, niet onduidelijk ■ Duidelijk ■ Zeer duidelijk ■ Weet ik niet/geen mening

[Link naar de tabellen](#)

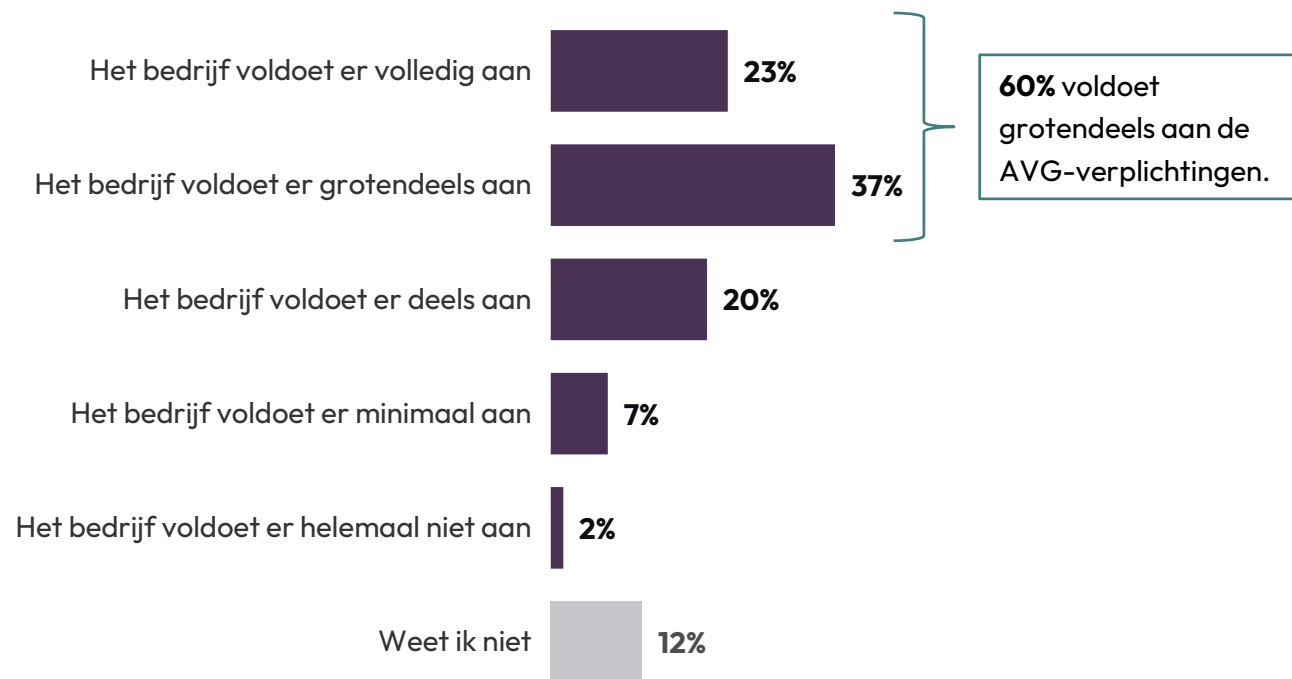
Zes op de tien mkb'ers voldoen naar eigen zeggen grotendeels aan de AVG-verplichtingen; de rest voldoet er slechts deels aan of weet het niet



We zien bij deze vraag geen relevante en/of significante verschillen tussen de verschillende organisatiegroottes.

In hoeverre denk je dat het bedrijf waar jij werkt wel of niet voldoet aan de verplichtingen van de AVG?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

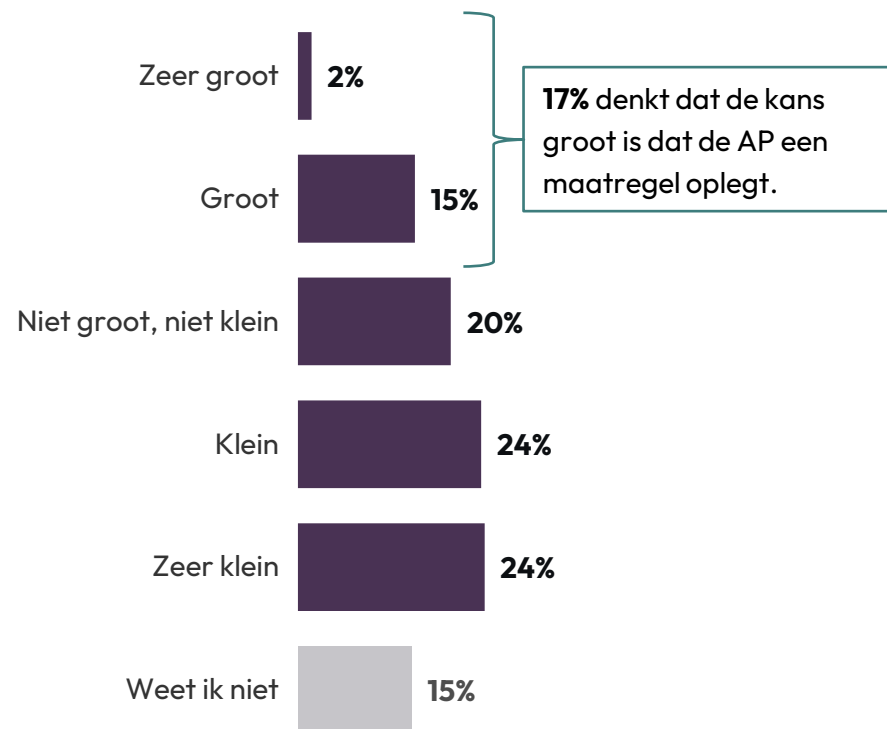
Volgens de meeste mkb'ers is de kans op boetes door de AP niet groot

 Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers schatten de kans dat de AP bij het overtreden van AVG-voorschriften maatregelen oplegt, vaker in als (zeer) klein: 57% vs. 48%.

 Mkb'ers met 51 t/m 100 medewerkers (24%) en 101 t/m 250 medewerkers (25%) schatten de kans vaker in als (zeer) groot.

Hoe groot denk je dat de kans is dat de Autoriteit Persoonsgegevens bij het overtreden van AVG-voorschriften een (corrigerende) maatregel, zoals een boete, oplegt aan het bedrijf waar jij werkt?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Ongeveer de helft van de mkb'ers heeft een functionaris gegevensbescherming in dienst of ingehuurd

 Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers hebben minder vaak een functionaris gegevensbescherming in dienst dan grotere mkb'ers (nee: 76% vs. 52%).

 38% van de mkb'ers met 26 t/m 50 medewerkers en 45% van de mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers heeft een functionaris gegevensbescherming in dienst (vs. 29% in de totale doelgroep).

 Voor mkb'ers met 51 t/m 100 medewerkers geldt daarentegen vaker dat zij hiervoor een persoon extern inhuren (31% vs. 18%).

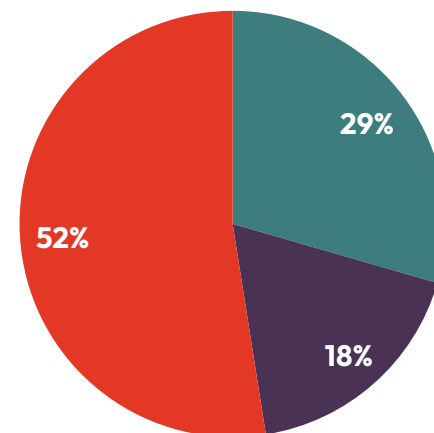
Toelichting die respondenten in de vragenlijst te zien kregen

Bij bepaalde omstandigheden zijn organisaties verplicht om een functionaris gegevensbescherming aan te stellen. Dit moet als de organisatie voldoet aan minimaal één van de volgende voorwaarden:

- De organisatie volgt op grote schaal individuen of hun activiteiten.
- De organisatie verwerkt op grote schaal bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld gegevens over iemands gezondheid, ras/ethniciteit, politieke opvatting, geloofsovertuiging of gegevens over strafbare feiten.

Heeft het bedrijf waar jij werkt een functionaris gegevensbescherming?

(Basis - allen, n=682)



■ Ja, die hebben wij zelf in dienst ■ Ja, wij huren hiervoor een extern persoon in ■ Nee

[Link naar de tabellen](#)

De meeste mkb'ers staan achter het doel van de AVG; tegelijkertijd ziet een minderheid voordelen voor het eigen bedrijf



Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers zijn kritischer op de AVG.

Hieronder de stellingen waarop ze afwijken:

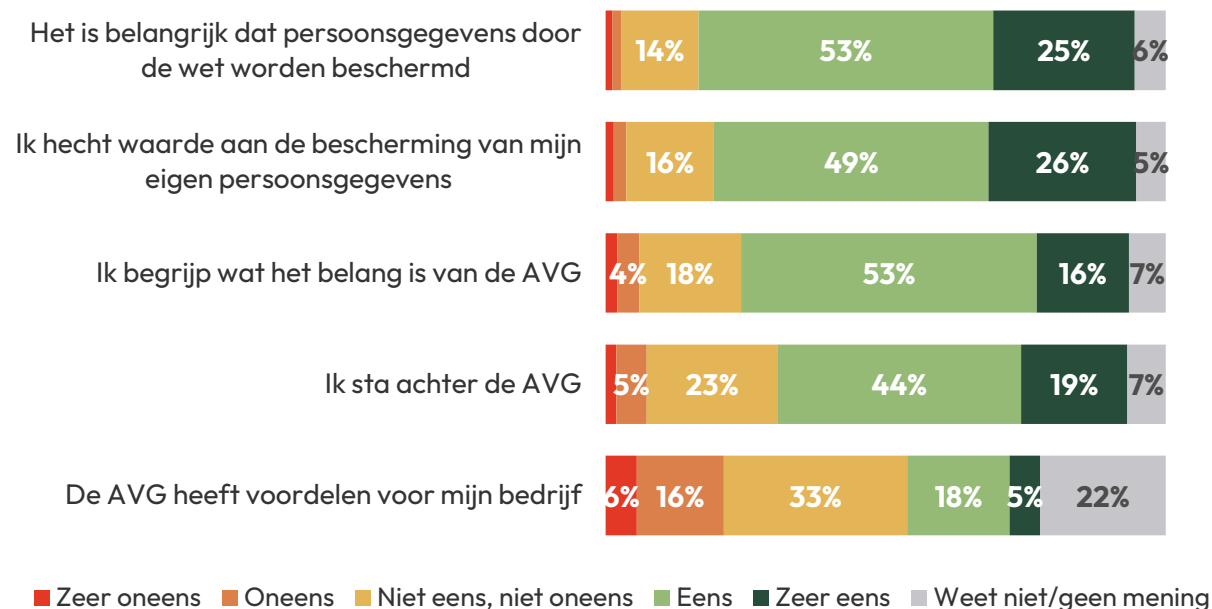
- Ze geven minder vaak aan het belang van de AVG te begrijpen ((zeer) eens: 62% vs. 69%).
- Ze staan minder vaak achter de AVG ((zeer) eens: 50% vs. 63%).
- Ze hebben minder vaak het gevoel dat de AVG voordelen heeft voor hun bedrijf ((zeer) eens: 9% vs. 24%).



Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers staan daarentegen vaker achter de AVG ((zeer) eens: 70% vs. 62%), zien er vaker het belang van in ((zeer) eens: 75% vs. 69%) en hebben ook vaker het gevoel dat de AVG voordelen heeft voor hun bedrijf ((zeer) eens: 35% vs. 24%).

In hoeverre ben je het eens of oneens met de volgende stellingen?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Voldoen aan de AVG kost mkb'ers veel tijd en geld; desondanks ervaart een minderheid frustratie en negatieve effecten op de bedrijfsvoering

Ook bij deze voorgelegde stellingen zien we verschillen tussen de organisatiegroottes.

In hoeverre ben je het eens of oneens met de volgende stellingen?

(Basis - allen, n=682)

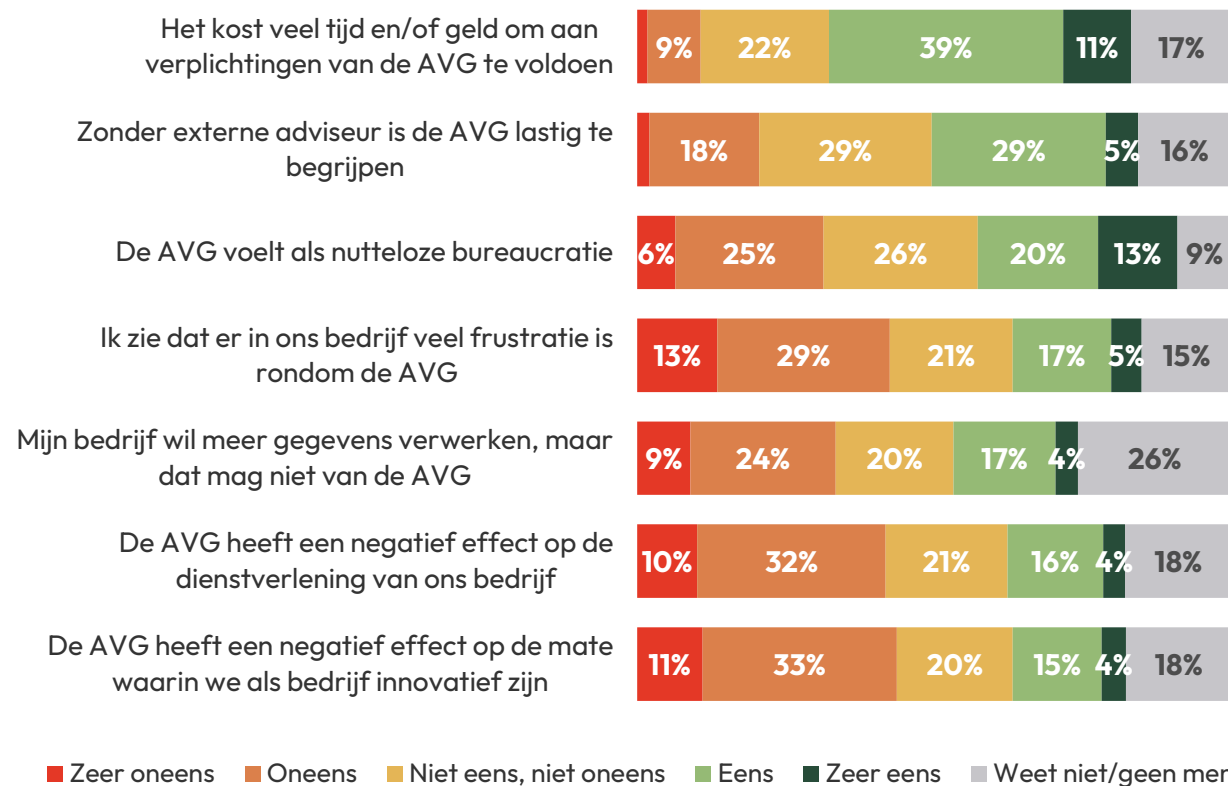


Zo geven mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers vaker dan gemiddeld aan dat:

- Zij als bedrijf meer gegevens willen verwerken, maar dat dit van de AVG niet mag ((zeer) eens: 32% vs. 21% gem.).
- De AVG een negatief effect heeft op de dienstverlening van hun bedrijf ((zeer) eens: 26% vs. 20% gem.).
- En een negatief effect heeft op de mate waarin hun bedrijf innovatief kan zijn ((zeer) eens: 23% vs. 19% gem.).
- Dat er binnen hun organisatie veel frustratie rondom de AVG bestaat ((zeer) eens: 27% vs. 22% gem.).



Deze zaken gelden ook vaak voor mkb'ers met 51 t/m 100 medewerkers, maar juist minder vaak voor mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers.



[Link naar de tabellen](#)

Individuele verplichtingen uit de AVG voelen niet als een grote, maar ook niet als een kleine last



Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers geven vaker aan dat de voorgelegde verplichtingen niet van toepassing zijn op hun bedrijf.



Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers geven vaker dan gemiddeld aan dat zij grote administratieve last ervaren door het opstellen van verwerkersovereenkomsten bij verwerking van persoonsgegevens voor of door andere mkb'ers (31% vs. 23%).



Mkb'ers die goed weten wat de AVG inhoudt, geven vaker aan dat de voorgelegde verplichtingen uit de AVG hen weinig administratieve last opleveren. Op deze verplichting wijken zij het meest af:

- Een privacyverklaring opstellen waarin je uitlegt welke persoonsgegevens je gebruikt en waarom ((zeer) kleine last: 34% vs. 24%);

Mkb'ers die de AVG niet kennen of alleen van naam, ervaren vaker administratieve last van voorgelegde verplichtingen. Op deze verplichting wijken zij het meest af:

- Passende beveiligingsmaatregelen treffen ((zeer) grote last: 29% vs. 24%);

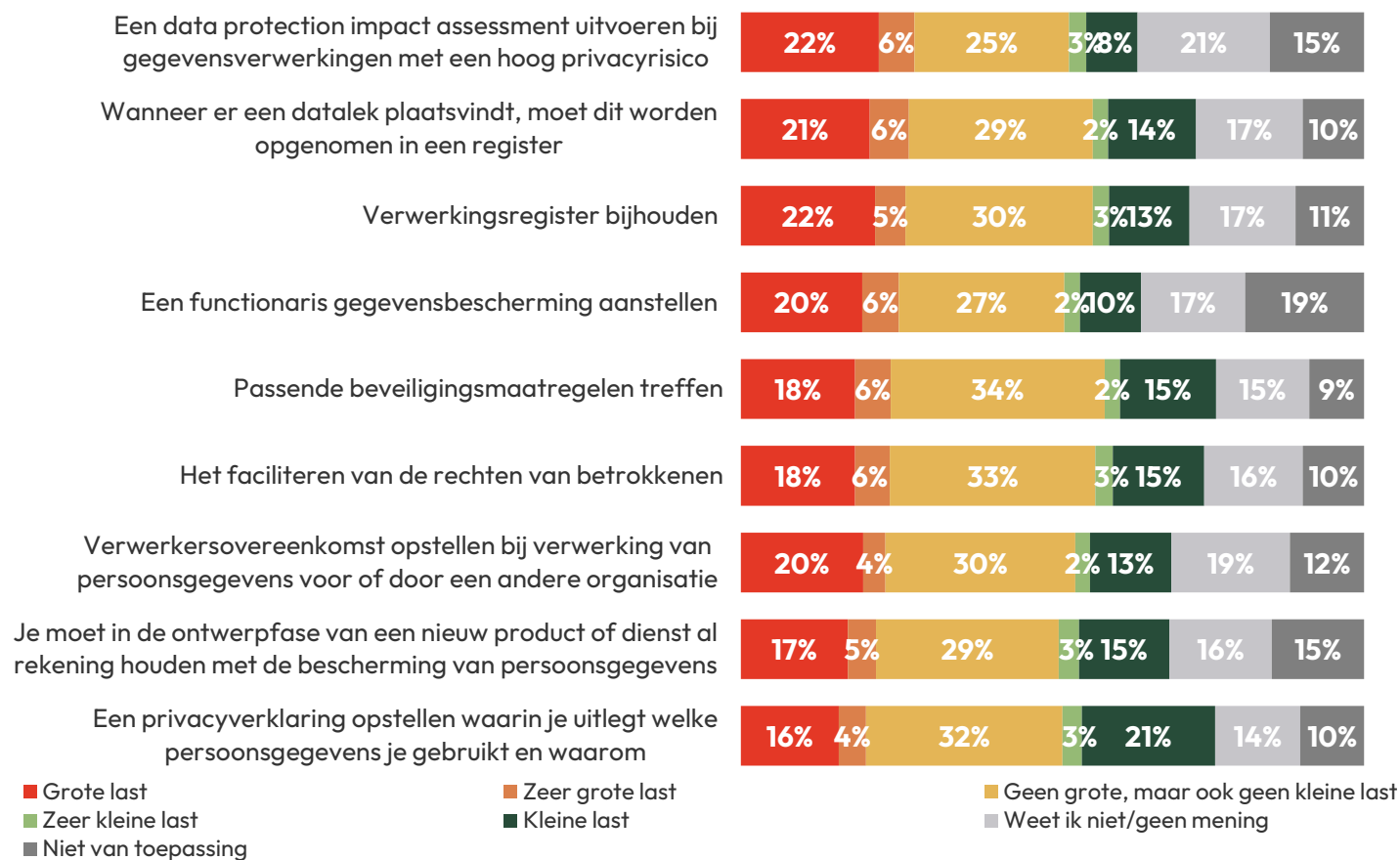
[Link naar de tabellen](#)



Motivaction

In hoeverre ervaar je de volgende verplichtingen uit de AVG wel of niet als een administratieve last?

(Basis - allen, n=682)



15-7-2025

18

De helft van de mkb'ers heeft geen zicht op de gemiddelde tijdsinvestering per werknemer aan AVG-gerelateerde verplichtingen



Kleinere mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers zijn vaker tussen de één à twee dagen per jaar kwijt aan AVG-verplichtingen voor een gemiddelde medewerker (19% vs. 14%). Deze mkb'ers geven ook vaker aan geen duidelijke inschatting te kunnen maken (59% vs. 49%).



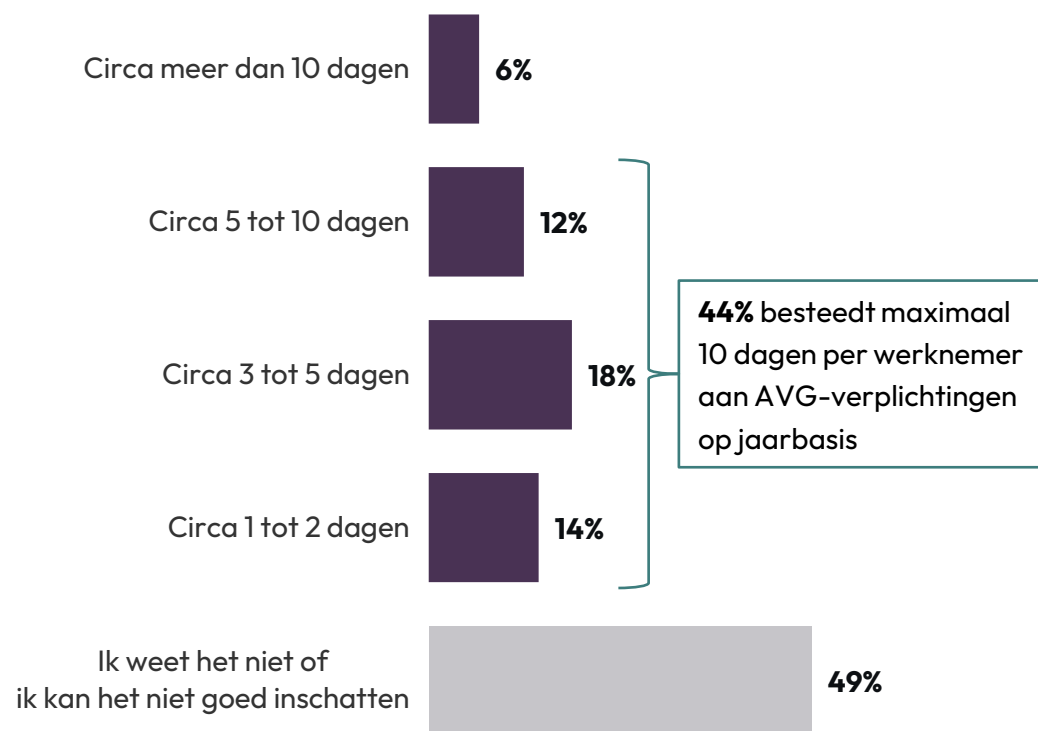
Bij andere organisatiegroottes zien we een aantal verschillen, zonder dat daarin een duidelijke rode draad te ontdekken valt. Zo zijn mkb'ers met 26 t/m 50 medewerkers vaker meer dan 10 dagen kwijt (11% vs. 6) en mkb'ers met 51 tot 100 medewerkers vaker drie tot vijf dagen (27% vs. 18%).



Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers zijn daarentegen vaker 5 tot 10 dagen kwijt (22% vs. 12%).

Kun je een inschatting geven van hoeveel tijd een gemiddelde werknemer binnen jouw bedrijf jaarlijks besteedt aan verplichtingen in de AVG?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Een kwart van de mkb'ers maakt op jaarbasis maximaal €5.000 kosten aan externen; de meerderheid kan de kosten niet goed inschatten



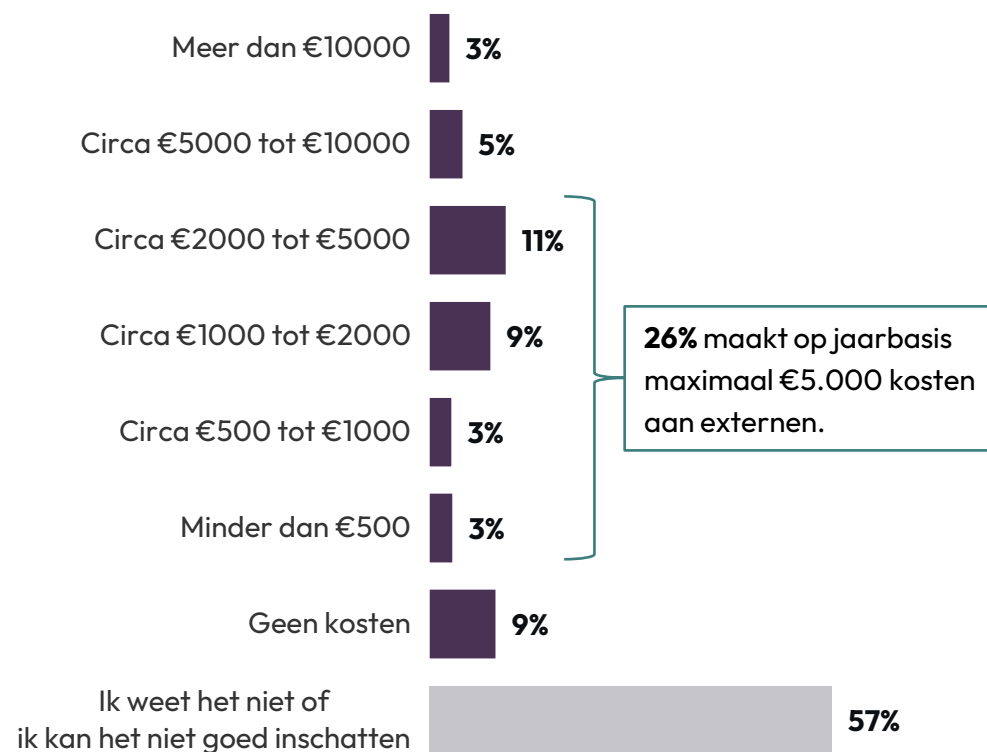
Kleinere mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers maken naar eigen inschatting vaker geen kosten voor externen (18% vs. 9%).



Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers zijn iets vaker tussen de €2.000 en €5.000 kwijt aan externen (15% vs. 11%)

Kun je een inschatting geven van de kosten van externe adviseurs en leveranciers die jouw bedrijf jaarlijks maakt met betrekking tot de AVG?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Bescherming grondrecht privacy, vertrouwen van klanten en compliancy zijn de belangrijkste redenen om aan de AVG te voldoen



Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers geven bij de volgende redenen vaker aan dat deze voor hen minder belangrijk zijn als redenen om aan de AVG te voldoen:

- Bescherming van het grondrecht privacy (gemiddelde op schaal: 3,7 vs. 3,9);
- Het helpt ons als bedrijf om persoonsgegevens gestructureerd op te slaan (gemiddelde op schaal: 3,2 vs. 3,5);
- Het helpt ons om de beveiliging van persoonsgegevens op orde te hebben (gemiddelde op schaal: 3,5 vs. 3,7);
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen (gemiddelde op schaal: 3,3 vs. 3,5).

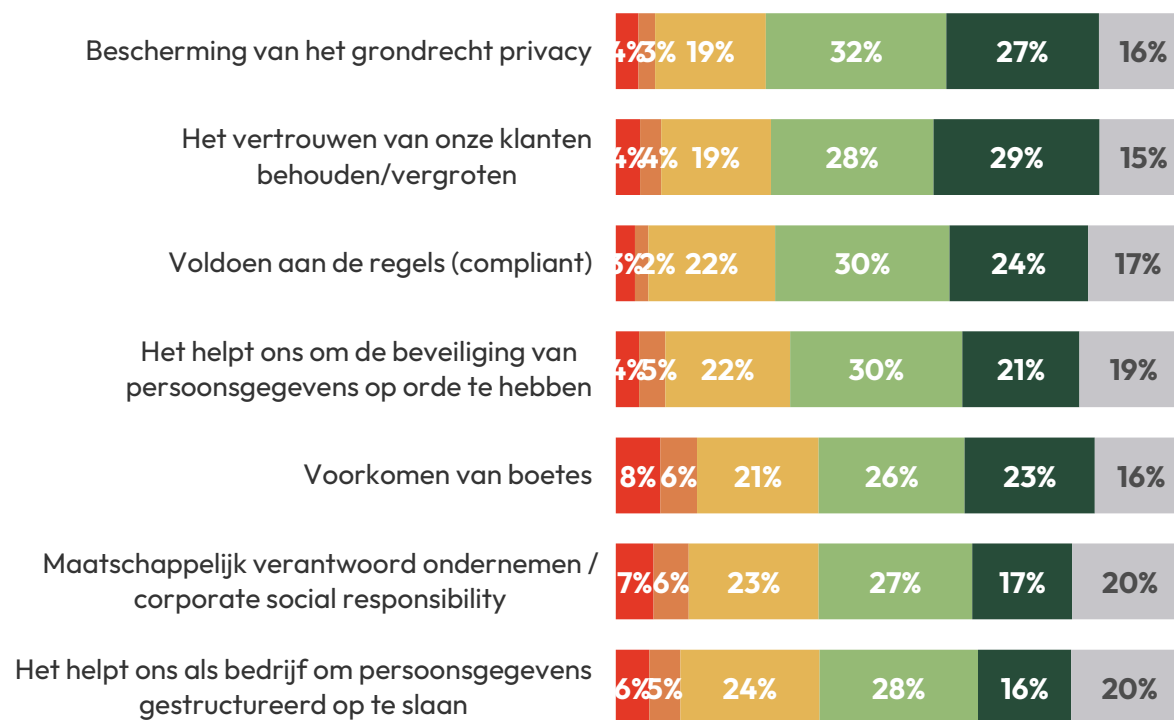


Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers geven bij alle zeven voorgelegde redenen vaker aan dat zij dit belangrijke redenen vinden om aan de AVG te voldoen. De 4 redenen waarop deze groep het meest afwijkt van het gemiddelde:

- Bescherming van het grondrecht privacy (gemiddelde op schaal: 4,1 vs. 3,9);
- Het helpt ons als bedrijf om persoonsgegevens gestructureerd op te slaan (gemiddelde op schaal: 3,9 vs. 3,5);
- Het helpt ons om de beveiliging van persoonsgegevens op orde te hebben (gemiddelde op schaal: 4,0 vs. 3,7);
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen (gemiddelde op schaal: 3,8 vs. 3,5).

In hoeverre zijn de volgende redenen om aan de AVG te voldoen wel of niet belangrijk voor jou of voor het bedrijf waar je werkzaam bent?

(Basis - allen, n=682)



■ 1 Dit is voor mij geen belangrijke reden ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5 Dit is voor mij een zeer belangrijke reden ■ Weet ik niet

[Link naar de tabellen](#)

Als er een vraag over de AVG is waar niemand antwoord op heeft binnen een bedrijf, zou men eerst naar de Autoriteit Persoonsgegevens stappen



Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers zouden eerder naar collega-ondernemers stappen (13% vs. 10%). Daarbij geven zij ook vaker aan niet te weten waar ze zouden zoeken naar antwoorden (22% vs. 18%).



Mkb'ers met 26 t/m 50 medewerkers zouden eerder de Autoriteit Persoonsgegevens raadplegen (46% vs. 37%).



Mkb'ers met 51 t/m 100 medewerkers zouden daarentegen juist minder vaak de Autoriteit Persoonsgegevens raadplegen (26% vs. 37%).



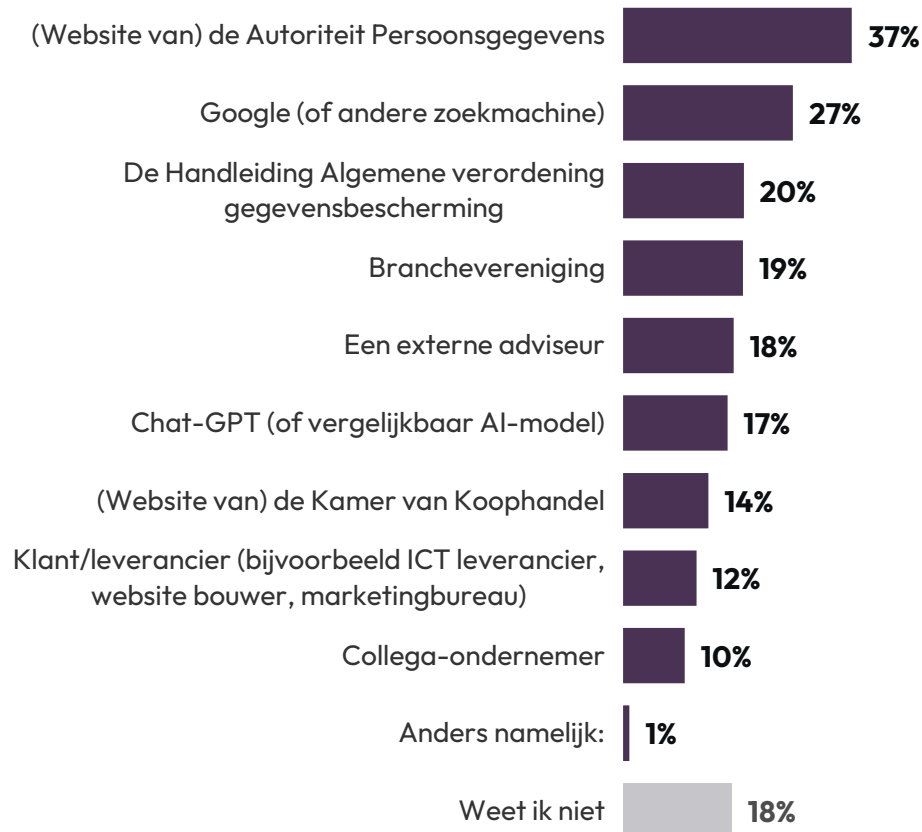
Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers zouden juist weer eerder naar antwoorden zoeken in de Handleiding AVG (25% vs. 20%).

Tot slot weet 18% van de totale groep mkb'ers niet waar of via welke organisatie zij naar antwoorden zouden zoeken.

- Mkb'ers die goed op de hoogte zijn van de AVG zeggen relatief vaak dat ze bij de (website van) Autoriteit Persoonsgegevens zouden zoeken naar antwoorden (55%). Ook noemen ze relatief vaak de handleiding AVG (30%), branchevereniging (25%) en een externe adviseur (24%).
- Mkb'ers die de AVG niet of alleen van naam kennen, noemen de (website van de) Autoriteit Persoonsgegevens juist heel weinig (10%). Ook de handleiding AVG (14%), branchevereniging (7%) en een externe adviseur (10%) worden weinig genoemd door deze groep. Relatief vaak weten ze niet waar ze moeten zoeken (31%).

Stel dat je een vraag hebt over de AVG waar binnen jouw bedrijf niemand het antwoord op weet. Waar of via welke organisatie(s) zou je dan zoeken naar antwoorden?

(Basis – allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Onder mkb'ers leven vragen over veel verschillende AVG-onderwerpen: AVG en gebruik van AI springt er licht bovenuit



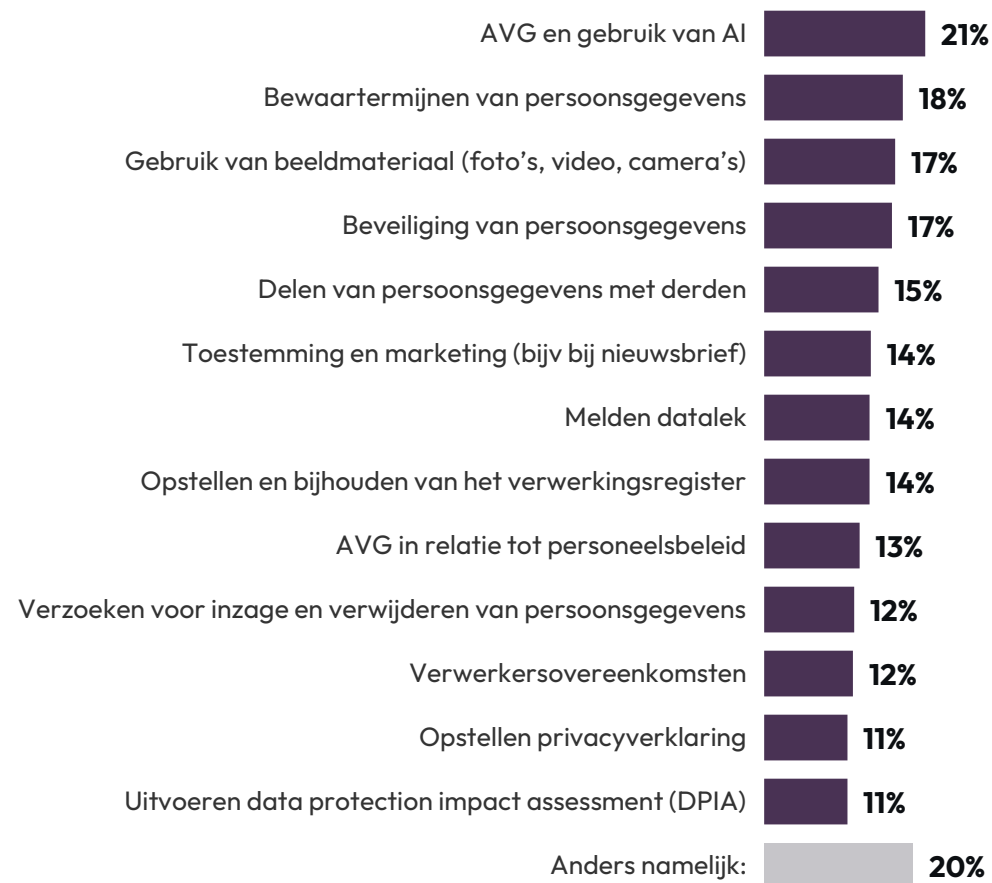
Binnen mkb'ers met 26 t/m 50 medewerkers bestaan vaker vragen over het melden van een datalek (23% vs. 14%).



Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers hebben vaker vragen over AVG in relatie tot personeelsbeleid (18% vs. 13%) en AVG en het gebruik van AI (28% vs. 21%).

Over welke onderwerpen in de AVG zijn er binnen jouw bedrijf vragen?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Grote variatie in behoeftes voor voorlichting over de AVG

 Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers denken vaker geen voorlichting nodig te hebben (25% vs. 20%).

 Mkb'ers met 26 t/m 50 medewerkers hebben vaker behoefte aan een informatiesessie over de AVG bij hun branchevereniging (17% vs. 11%) of meer aandacht voor AVG in de nieuwsbrief van de Autoriteit Persoonsgegevens (16% vs. 8%).

 Mkb'ers met 101 t/m 250 medewerkers hebben vaker behoefte aan voorlichting over do's and don'ts voor veel voorkomende verwerkingen (20% vs. 15) en meer praktische informatie op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens (24% vs. 18%).

 Mkb'ers die goed weten wat de AVG inhoudt, zouden vaker geholpen zijn met meer praktische informatie op de website van de AP (23% vs. 18), e-learning over de AVG (23% vs. 16%), voorbeelden van welke gegevens je mag delen en/of verwerken (22% vs. 17%) en FAQs over specifieke onderwerpen (21% vs. 14%). Echter geven deze mkb'ers ook vaker dan gemiddeld aan dat zij geen voorlichting nodig denken te hebben (24% vs. 20%).

Welke voorlichting zou jouw bedrijf helpen om makkelijker aan de AVG te kunnen voldoen?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

Voor de helft van de mkb'ers is iedere tool welkom; toch geeft steeds ongeveer een kwart aan niet te weten of de tool hen zou helpen makkelijker aan de AVG te voldoen



Mkb'ers met 1 t/m 25 medewerkers geven vaker aan niet te weten of de voorgelegde tools hen zouden helpen makkelijker aan de AVG te kunnen voldoen.



Mkb'ers die goed weten wat de AVG inhoudt, geven vaker aan dat zij redelijk tot enorm geholpen zouden zijn met de voorgelegde tools.

Welke tools zouden jouw bedrijf helpen om makkelijker aan de AVG te kunnen voldoen?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)



Bijlagen

Steekproef: spreiding naar sector en bedrijfsomvang

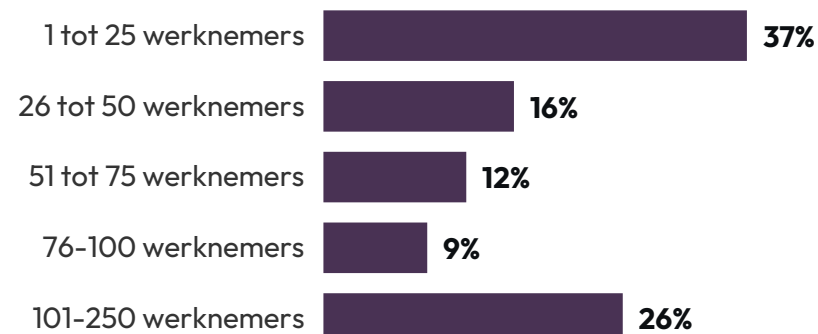
In welke branche werk je ?

(Basis - allen, n=682)



Hoeveel personen zijn er in dienst bij het bedrijf waar je werkt?

(Basis - allen, n=682)



[Link naar de tabellen](#)

[Link naar de tabellen](#)



Bijlagen | Toegankelijkheidstabellen

Toegankelijkheidstabellen | Bekendheid AVG en AP

In hoeverre ben je bekend met de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming)? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Ik heb er nog nooit van gehoord	6%
Ik ken het alleen van naam, maar weet niet wat het inhoudt	17%
Ik weet ongeveer wat het inhoudt	43%
Ik weet goed wat het inhoudt	34%

In hoeverre ben je bekend met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Ik heb er nog nooit van gehoord	4%
Ik ken het alleen van naam, maar weet niet wat deze organisatie doet	22%
Ik weet ongeveer wat deze organisatie doet	49%
Ik weet goed wat deze organisatie doet	25%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Bekendheid verplichtingen AVG

In hoeverre ben je bekend met de volgende verplichtingen die vanuit de AVG zijn opgelegd? (Basis - allen, n=682)	Ik heb er nog nooit van gehoord	Ik heb er weleens van gehoord, maar weet niet wat het inhoudt	Ik weet ongeveer wat het inhoudt	Ik weet goed wat het inhoudt
Passende beveiligingsmaatregelen treffen	8%	23%	41%	28%
Wanneer er een datalek plaatsvindt, moet dit worden opgenomen in een register	15%	23%	35%	27%
Een privacyverklaring opstellen waarin je uitlegt welke persoonsgegevens je gebruikt en waarom	9%	25%	41%	25%
Het faciliteren van de rechten van betrokkenen	13%	23%	39%	25%
Je moet in de ontwerpfase van een nieuw product of dienst al rekening houden met de bescherming van persoonsgegevens	17%	25%	36%	22%
Verwerkersovereenkomst opstellen bij verwerking van persoonsgegevens voor of door een andere organisatie	18%	26%	35%	20%
Verwerkingsregister bijhouden	16%	27%	37%	20%
Een functionaris gegevensbescherming aanstellen	22%	27%	34%	17%
Een data protection impact assessment uitvoeren bij gegevensverwerkingen met een hoog privacyrisico	29%	24%	34%	13%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Kennis van medewerkers over AVG

In hoeverre heeft de gemiddelde medewerker (indien ze werken met persoonsgegevens) in jouw bedrijf voldoende kennis over de AVG? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Zeer weinig	7%
Weinig	14%
Niet veel, niet weinig	34%
Veel	28%
Zeer veel	5%
Weet ik niet	12%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Medewerkers met expertise AVG

Heeft jouw bedrijf één of meerdere medewerkers met uitgebreide expertise over AVG? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Ja	48%
Nee	35%
Weet ik niet	18%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Helderheid begrippen

In hoeverre vind je de begrippen en open normen duidelijk die in de volgende antwoordopties tussen aanhalingstekens staan? (Basis - allen, n=682)	Zeer onduidelijk	Onduidelijk	Niet duidelijk, niet onduidelijk	Duidelijk	Zeer duidelijk	Weet ik niet/geen mening
Wat er onder 'persoonsgegevens' wordt verstaan	1%	4%	16%	53%	22%	3%
Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan 'noodzakelijk'	2%	9%	16%	49%	22%	4%
Wat er onder een 'datalek' wordt verstaan	1%	5%	16%	54%	19%	4%
Persoonsgegevens moeten 'passend' worden beveiligd	2%	10%	17%	50%	17%	4%
Met een 'verwerker' moet een verwerkersovereenkomst worden gesloten	3%	11%	22%	42%	14%	9%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Veronderstelde naleving AVG

In hoeverre denk je dat het bedrijf waar jij werkt wel of niet voldoet aan de verplichtingen van de AVG? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Het bedrijf voldoet er helemaal niet aan	2%
Het bedrijf voldoet er minimaal aan	7%
Het bedrijf voldoet er deels aan	20%
Het bedrijf voldoet er grotendeels aan	37%
Het bedrijf voldoet er volledig aan	23%
Weet ik niet	12%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Verwachte kans op sancties

Hoe groot denk je dat de kans is dat de Autoriteit Persoonsgegevens bij het overtreden van AVG-voorschriften een (corrigerende) maatregel, zoals een boete, oplegt aan het bedrijf waar jij werkt? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Zeer klein	24%
Klein	24%
Niet groot, niet klein	20%
Groot	15%
Zeer groot	2%
Weet ik niet	15%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Aanwezigheid functionaris gegevensbescherming

Heeft het bedrijf waar jij werkt een functionaris gegevensbescherming? (Basis - allen, n=682)
Ja, die hebben wij zelf in dienst
Ja, wij huren hiervoor een extern persoon in
Nee

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Houding tegenover AVG

In hoeverre ben je het eens of oneens met de volgende stellingen? (Basis - allen, n=682)	Zeer oneens	Oneens	Niet eens, niet oneens	Eens	Zeer eens	Weet niet/geen mening
Het is belangrijk dat persoonsgegevens door de wet worden beschermd	1%	2%	14%	53%	25%	6%
Ik hecht aan de bescherming van mijn eigen persoonsgegevens	1%	2%	16%	49%	26%	5%
Ik begrijp wat het belang is van de AVG	2%	4%	18%	53%	16%	7%
Ik sta achter de AVG	2%	5%	23%	44%	19%	7%
De AVG heeft voordelen voor mijn bedrijf	6%	16%	33%	18%	5%	22%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Perceptie lasten AVG

In hoeverre ben je het eens of oneens met de volgende stellingen? (Basis - allen, n=682)	Zeer oneens	Oneens	Niet eens, niet oneens	Eens	Zeer eens	Weet niet/geen mening
Het kost veel tijd en/of geld om aan verplichtingen van de AVG te voldoen	2%	9%	22%	39%	11%	17%
Zonder externe adviseur is de AVG lastig te begrijpen	2%	18%	29%	29%	5%	16%
De AVG voelt als nutteloze bureaucratie	6%	25%	26%	20%	13%	9%
Ik zie dat er in ons bedrijf veel frustratie is rondom de AVG	13%	29%	21%	17%	5%	15%
Mijn bedrijf wil meer gegevens verwerken, maar dat mag niet van de AVG	9%	24%	20%	17%	4%	26%
De AVG heeft een negatief effect op de dienstverlening van ons bedrijf	10%	32%	21%	16%	4%	18%
De AVG heeft een negatief effect op de mate waarin we als bedrijf innovatief zijn	11%	33%	20%	15%	4%	18%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Ervaring verplichtingen AVG

In hoeverre ervaar je de volgende verplichtingen uit de AVG wel of niet als een administratieve last? (Basis - allen, n=682)	Zeer kleine last	Kleine last	Geen grote, maar ook geen kleine last	Grote last	Zeer grote last	Weet ik niet/geen mening	Niet van toepassing	Weet niet/niet van toepassing
Een data protection impact assessment uitvoeren bij gegevensverwerkingen met een hoog privacyrisico	3%	8%	25%	22%	6%	21%	15%	36%
Wanneer er een datalek plaatsvindt, moet dit worden opgenomen in een register	2%	14%	29%	21%	6%	17%	10%	27%
Verwerkingsregister bijhouden	3%	13%	30%	22%	5%	17%	11%	28%
Een functionaris gegevensbescherming aanstellen	2%	10%	27%	20%	6%	17%	19%	36%
Passende beveiligingsmaatregelen treffen	2%	15%	34%	18%	6%	15%	9%	24%
Het faciliteren van de rechten van betrokkenen	3%	15%	33%	18%	6%	16%	10%	26%
Verwerkersovereenkomst opstellen bij verwerking van persoonsgegevens voor of door een andere organisatie	2%	13%	30%	20%	4%	19%	12%	31%
Je moet in de ontwerpfasen van een nieuw product of dienst al rekening houden met de bescherming van persoonsgegevens	3%	15%	29%	17%	5%	16%	15%	31%
Een privacyverklaring opstellen waarin je uitlegt welke persoonsgegevens je gebruikt en waarom	3%	21%	32%	16%	4%	14%	10%	24%

[Link terug naar hoofdttekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Inschatting tijdsbesteding AVG

Kun je een inschatting geven van hoeveel tijd een gemiddelde werknemer binnen jouw bedrijf jaarlijks besteedt aan verplichtingen in de AVG? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Circa 1 tot 2 dagen	14%
Circa 3 tot 5 dagen	18%
Circa 5 tot 10 dagen	12%
Circa meer dan 10 dagen	6%
Ik weet het niet of ik kan het niet goed inschatten	49%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Inschatting kosten AVG

Kun je een inschatting geven van de kosten van externe adviseurs en leveranciers die jouw bedrijf jaarlijks maakt met betrekking tot de AVG? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Geen kosten	9%
Minder dan €500	3%
Circa €500 tot €1000	3%
Circa €1000 tot €2000	9%
Circa €2000 tot €5000	11%
Circa €5000 tot €10000	5%
Meer dan €10000	3%
Ik weet het niet of ik kan het niet goed inschatten	57%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Drijfveren naleving AVG

In hoeverre zijn de volgende redenen om aan de AVG te voldoen wel of niet belangrijk voor jou of voor het bedrijf waar je werkzaam bent? (Basis - allen, n=682)	1 Dit is voor mij geen belangrijke reden	2	3	4	5 Dit is voor mij een zeer belangrijke reden	Weet ik niet
Bescherming van het grondrecht privacy	4%	3%	19%	32%	27%	16%
Het vertrouwen van onze klanten behouden/vergroten	4%	4%	19%	28%	29%	15%
Voldoen aan de regels (compliant)	3%	2%	22%	30%	24%	17%
Het helpt ons om de beveiliging van persoonsgegevens op orde te hebben	4%	5%	22%	30%	21%	19%
Voorkomen van boetes	8%	6%	21%	26%	23%	16%
Maatschappelijk verantwoord ondernemen / corporate social responsibility	7%	6%	23%	27%	17%	20%
Het helpt ons als bedrijf om persoonsgegevens gestructureerd op te slaan	6%	5%	24%	28%	16%	20%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Gebruik informatiebronnen AVG

Stel dat je een vraag hebt over de AVG waar binnen jouw bedrijf niemand het antwoord op weet. Waar of via welke organisatie(s) zou je dan zoeken naar antwoorden? (Basis - allen, n=682)	Totaal
(Website van) de Autoriteit Persoonsgegevens	37%
Google (of andere zoekmachine)	27%
De Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming	20%
Branchevereniging	19%
Een externe adviseur	18%
Chat-GPT (of vergelijkbaar AI-model)	17%
(Website van) de Kamer van Koophandel	14%
Klant/leverancier (bijvoorbeeld ICT leverancier, website bouwer, marketingbureau)	12%
Collega-ondernemer	10%
Anders namelijk:	1%
Weet ik niet	18%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Onzekerheden AVG

Over welke onderwerpen in de AVG zijn er binnen jouw bedrijf vragen? (Basis - allen, n=682)	Totaal
AVG en gebruik van AI	21%
Bewaartermijnen van persoonsgegevens	18%
Gebruik van beeldmateriaal (foto's, video, camera's)	17%
Beveiliging van persoonsgegevens	17%
Delen van persoonsgegevens met derden	15%
Toestemming en marketing (bijv bij nieuwsbrief)	14%
Melden datalek	14%
Opstellen en bijhouden van het verwerkingsregister	14%
AVG in relatie tot personeelsbeleid	13%
Verzoeken voor inzage en verwijderen van persoonsgegevens	12%
Verwerkersovereenkomsten	12%
Opstellen privacyverklaring	11%
Uitvoeren data protection impact assessment (DPIA)	11%
Anders namelijk:	20%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Voorlichtingsbehoefte AVG

Welke voorlichting zou jouw bedrijf helpen om makkelijker aan de AVG te kunnen voldoen? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Meer praktische informatie op de website van de AP	18%
Voorbeelden van welke gegevens je mag delen en/of verwerken (en hoe je dat kan doen)	17%
E-learning over de AVG	16%
Korte video's over de AVG	16%
Do's & don'ts voor veel voorkomende verwerkingen	15%
FAQs over specifieke onderwerpen	14%
Infographics die jou helpen bepalen of bepaalde AVG-verplichtingen van toepassing zijn	13%
Een informatiesessie over de AVG bij jouw branchevereniging	11%
Informatie over de AVG in het Starterspakket van de KvK	9%
Aandacht voor AVG in de nieuwsbrief van de AP	8%
Informatiesessie over de AVG op Ondernemerspleinen in Nederland	7%
Anders namelijk:	1%
Ik heb geen voorlichting nodig	20%
Weet ik niet	22%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Behoeftes tools

Welke tools zouden jouw bedrijf helpen om makkelijker aan de AVG te kunnen voldoen? (Basis - allen, n=682)	Dit zou niet helpen	Dit zou een beetje helpen	Dit zou redelijk helpen	Dit zou enorm helpen	Weet ik niet
Via een vragenlijst inzicht krijgen in welke AVG-zaken al op orde zijn en welke je nog moet doen	4%	14%	39%	17%	25%
Een datalekprotocol	5%	15%	36%	17%	27%
Een template voor een privacyverklaring	4%	16%	36%	16%	29%
Een template voor een verwerkingsregister	4%	16%	37%	14%	29%
Een template voor een verwerkersovereenkomst	5%	16%	36%	14%	30%

[Link terug naar hoofdttekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Brancheverdeling steekproef

In welke branche werk je? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Handel	17%
Industrie	15%
Specialistische zakelijke diensten	12%
Informatie en communicatie	9%
Financiële dienstverlening	7%
Vervoer en opslag	5%
Landbouw, bosbouw en visserij	4%
Bouwnijverheid	4%
Horeca	4%
Energievoorziening	3%
Overige dienstverlening	3%
Verhuur en handel van onroerend goed	2%
Cultuur, sport en recreatie	2%
Verhuur en overige zakelijke diensten	1%
Waterbedrijven en afvalbeheer	1%

(vervolg) In welke branche werk je? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Delfstoffenwinning	0%
Anders	8%
Extraterritoriale organisaties	0%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	0%
Onderwijs	0%
Gezondheids- en welzijnszorg	0%
Huishoudens	0%
Ik ben niet (meer) werkzaam	0%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Toegankelijkheidstabellen | Aantal medewerkers steekproef

Hoeveel personen zijn er in dienst bij het bedrijf waar je werkt? (Basis - allen, n=682)	Totaal
Ik werk als zzp'er	0%
1 tot 25 werknemers	37%
26 tot 50 werknemers	16%
51 tot 75 werknemers	12%
76-100 werknemers	9%
101-250 werknemers	26%
Meer dan 250 werknemers	0%
Weet ik niet	0%

[Link terug naar hoofdtekst](#)

Auteursrecht

Het auteursrecht op dit rapport ligt bij de opdrachtgever. Voor het vermelden van de naam Motivaction in publicaties op basis van deze rapportage – anders dan integrale publicatie – is echter schriftelijke toestemming vereist van Motivaction International bv

Beeldmateriaal

Motivaction heeft datgene gedaan wat redelijkerwijs van ons verwacht kan worden om de rechthebbenden op beeldmateriaal te achterhalen. Mocht u desondanks menen recht te kunnen doen gelden op gebruikt beeldmateriaal, neem dan contact op met Motivaction.

Pers- en publicatiebeleid

Het vermelden van de naam van Motivaction in persberichten en/of andere publicaties over door Motivaction uitgevoerd onderzoek is gebonden aan een aantal voorwaarden, zoals vastgelegd in ons [Pers- en publicatiebeleid](#).

meer zien
meer weten
meer betekenen

motivaction
insights and strategy

Motivaction International bv

Marnixkade 109F
1015ZL Amsterdam

Postbus 15262
1001MG Amsterdam

020 589 83 83

info@motivaction.nl
www.motivaction.nl

Adviesrapport over effectieve AVG-voorlichting

Voor

Ministerie van Economische Zaken

Door

Patroon Legal Design B.V.

Datum

26 augustus 2025

Inhoud

1.	Samenvatting	3
2.	Inleiding	3
2.1	Aanleiding	3
2.2	Opdracht	3
3.	Probleemanalyse huidige AVG-communicatie	4
	Onduidelijke open normen	4
4.	Voorlichtingsconcepten	4
4.1	Concept 1: “Open normen praktisch” beslishulpen	4
4.2	Concept 2: “Succesverhalen toolkit” campagne	6
4.3	Concept 3: “AVG misverstanden”	6
5.	Toolkit-integratie	8
5.1	Overzicht ontwikkelde AVG-toolkit	8
5.2	Campagne en toolkit als ecosysteem	8
5.3	Concrete integratie-voorbeelden	8
6.	Conclusie	9
	Bijlagen	9

1. Samenvatting

Het Ministerie van Economische Zaken heeft Patroon Legal Design gevraagd twee complementaire oplossingen te ontwikkelen: een praktische AVG-toolkit (reeds opgeleverd) en een campagneconcept voor effectieve AVG-voorlichting (dit rapport).

Reeds ontwikkelde toolkit: De AVG-toolkit bestaat uit vier praktische documenten die het documentatieprobleem adresseren. De modulaire privacyverklaring werkt met 12 bedrijfsscenario's, het visuele datalekprotocol helpt bij stressituaties, de begrijpelijke verwerkersovereenkomst gebruikt rol-gebaseerde invulling, en het werkbare verwerkingsregister biedt concrete voorbeelden.

Campagneconcept voor kenniskloof: Dit rapport presenteert drie campagneconcepten die de toolkit ondersteunen en het kennisprobleem adresseren:

- “Open normen praktisch” beslishulpen - Visuele tools die jurisprudentie en AP-richtlijnen vertalen naar concrete bedrijfsscenario's
- “Succesverhalen toolkit” - Ondernemers delen resultaten behaald met de ontwikkelde AVG-toolkit
- “AVG misverstanden” - Selectieve ontkrachting van hardnekkige misverstanden

Kernbevindingen: Open normen vormen de spil van AVG-begrip maar blijven abstract voor MKB-ondernemers. Jurisprudentie en AP-richtlijnen geven weliswaar concrete invulling aan deze normen, maar zijn moeilijk toegankelijk voor ondernemers zonder juridische achtergrond. De ontwikkelde toolkit adresseert het documentatieprobleem, terwijl de campagne de kenniskloof moet dichten die ondernemers ervan weerhoudt de toolkit optimaal te benutten.

Implementatie: Gefaseerde uitrol via brancheorganisaties, met de reeds ontwikkelde AVG-toolkit als kern. Campagne promoot en ondersteunt toolkit-gebruik door open normen praktisch in te vullen.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Het kabinet wil onnodige regeldruk in nieuwe regelgeving voorkomen en onnodige regeldruk voor ondernemingen in bestaande regelgeving aanpakken. Om bestaande onnodige regeldruk voor ondernemers te verminderen, is in januari 2025, als onderdeel van het Actieprogramma Minder Druk Met Regels, het regeldrukreductieprogramma gestart. Onder dit programma wordt onder meer onderzocht hoe regeldruk kan worden verminderd bij de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Een technische werkgroep werkt, in opdracht van de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Rechtsbescherming, aan concrete beleidsopties om de knelpunten binnen het dossier aan te pakken. Eén van deze opties is regeldrukvermindering door verbeterde voorlichting en het aanbieden van praktische tools aan ondernemingen zodat ze makkelijker aan de AVG kunnen voldoen. Door gebruik van legal design kan de AVG op een toegankelijke manier worden uitgelegd door ingewikkelde juridische teksten visueel te maken en begrijpelijke taal te gebruiken.

2.2 Opdracht

Ons is gevraagd om het volgende te ontwikkelen: i) een praktische toolkit met vier gebruiksvriendelijke en juridisch correcte AVG documenttemplates, en ii) concepten over hoe voorlichting over de AVG kan worden verbeterd. Deze documenten worden gebruikt voor het advies van de technische werkgroep aan de betrokken bewindspersonen.

A. **De toolkit** bestaat uit vier praktische AVG-documenten:

- Privacyverklaring (bijlage 1)
- Datalekprotocol (bijlage 2)
- Verwerkersovereenkomst (bijlage 3)
- Verwerkingsregister (bijlage 4)

B. **De concepten voor voorlichting** (zoals beschreven in dit rapport) geven concrete handvatten over effectieve visuele communicatie over deze materie. We beschrijven enkele concrete,

implementeerbare ideeën voor een voorlichtingscampagne die de kenniskloof rond de AVG kan helpen dichten, waarbij de toolkit als praktisch hulpmiddel dient.

3. Probleemanalyse huidige AVG-communicatie

Onduidelijke open normen

De AVG kent vele open normen die bewust abstract zijn geformuleerd voor flexibiliteit. Deze worden in de praktijk ingevuld door:

- Jurisprudentie van nationale en Europese rechters
- Richtlijnen van de Autoriteit Persoonsgegevens
- Uitspraken van het Europees Comité voor Gegevensbescherming

Ingewikkelde open normen voor MKB

Voor MKB-ondernemers zijn vooral de volgende open normen ingewikkeld. “Passende beveiliging” roept de vraag op wat voldoende is voor welk type bedrijf. “Gerechtvaardigd belang” laat ondernemers onzeker over wanneer dit zwaarder weegt dan privacy-belangen. Het begrip “persoonsgegevens” kent veel grijze gebied situaties, bijvoorbeeld bij IP-adressen en foto’s. “Grootschalige verwerking” bepaalt of een DPO verplicht is, terwijl “hoog risico” de DPIA-verplichting bepaalt.

Deze onduidelijkheid kan bijdragen aan overcompliance. Ondernemers geven aan dat onzekerheid hen soms voorzichtiger maakt bij nieuwe initiatieven.

4. Voorlichtingsconcepten

We presenteren drie voorlichtingsconcepten die de AVG praktisch maken.

4.1 Concept 1: “Open normen praktisch” beslischulpen

Dit concept richt zich op het vertalen van complexe juridische concepten naar concrete bedrijfsscenario’s. De aanpak gebruikt visuele tools die ondernemers stap voor stap door complexe AVG-begrippen leiden

Uitgewerkt voorbeeld 1: “Persoonsgegeven-checker”

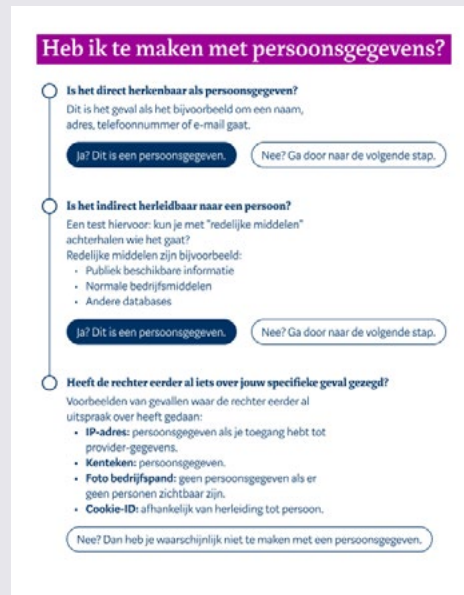
Dit voorbeeld illustreert hoe complexe juridische begrippen kunnen worden vertaald naar praktische beslischulpen. Het concept “persoonsgegevens” lijkt eenvoudig, maar genereert in de praktijk veel vragen van ondernemers over grensgevallen zoals IP-adressen en foto’s. Door de juridische test uit artikel 4 AVG visueel uit te werken, kunnen ondernemers zelfstandig bepalen of bepaalde gegevens onder de AVG-definitie vallen, zonder juridisch advies in te moeten winnen.

Uitgewerkt voorbeeld 2: “Passende beveiliging-matrix”

Juridische basis: De bepaling van passende beveiliging volgt uit artikel 32 AVG dat spreekt over “passende technische en organisatorische maatregelen”. De AP heeft hierover richtsnoeren gepubliceerd, terwijl verschillende rechtszaken duidelijk maken wat wel en niet als passend wordt beschouwd.

Praktische matrix: De matrix onderscheidt verschillende bedrijfstypes en koppelt daar concrete beveiligingsmaatregelen aan. Voor retail en webshops gelden basismaatregelen zoals SSL-versleuteling, degelijk wachtwoordbeleid en regelmatige back-ups. Verhoogde maatregelen zoals tweefactorauthenticatie, data-encryptie en uitgebreide logging zijn vereist vanaf duizend klanten of bij online betalingsverkeer.

Zorgverleners vallen onder een strengere categorie vanwege de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Voor hen gelden alle basismaatregelen als minimum, aangevuld met verplichte



Voorbeeld 1. Een infographic over 'Wat zijn persoonsgegevens?' (bijlage 5):



Voorbeeld 2. Een infographic over passend beveiligingsniveau per type organisatie (bijlage 6).

versleuteling en strikte toegangscontrole. Consultancybedrijven zitten tussen deze extremen in, waarbij de vereisten afhangen van de vertrouwelijkheid van de verwerkte klantgegevens.

Implementatie: Deze beslisshulpen worden geïntegreerd in de bestaande regelhulp. Brancheorganisaties kunnen sector-specifieke aanpassingen maken.

4.2 Concept 2: “Succesverhalen toolkit” campagne

Doelstelling: Concrete voordelen van de AVG-toolkit tonen door ondernemers hun ervaringen te laten delen

Aanpak: Dit idee richt zich op het demonstreren van de praktische waarde van de reeds ontwikkelde toolkit. Door ondernemers hun ervaringen te laten delen, ontstaat er vertrouwen en motivatie bij andere MKB-ondernemers om de toolkit ook te gebruiken.

Uitgewerkte verhaallijnen:

Verhaal 1

Kostenbesparing privacyverklaring: Sarah, eigenaar van een webshop met vijftien medewerkers, kreeg een offerte van €1.200 van een jurist voor een nieuwe privacyverklaring. Door gebruik te maken van de modulaire privacyverklaring uit de toolkit slaagde zij er in drie uur tijd in een juridisch correcte privacyverklaring samen te stellen. “De toolkit liet precies zien welke onderdelen ik nodig had voor mijn type bedrijf. Ik hoefde niet te gokken wat wel en niet van toepassing was op mijn situatie.”

Verhaal 2

Effectieve datalek-afhandeling: Mark, fysiotherapeut met acht medewerkers, kreeg te maken met diefstal van een laptop met patiëntgegevens. Door het visuele datalekprotocol stap voor stap te volgen, slaagde hij erin de situatie correct te melden binnen de vereiste 72 uur. “Ik was in paniek, maar het protocol met zijn tijdlijn en kleuren hield me op koers. De AP heeft geen boete opgelegd omdat alles correct was afgehandeld.”

Verhaal 3

Duidelijke verwerkersafspraken: Een klein accountantskantoor worstelde jarenlang met onduidelijke verwerkersovereenkomsten met hun software-leverancier. Met de begrijpelijke verwerkersovereenkomst uit de toolkit konden beide partijen eindelijk heldere afspraken maken over gegevensverwerking. “Voor het eerst begrepen we allebei wat er van ons werd verwacht. Dat scheelt veel discussie en onduidelijkheid.”

Deze succesverhalen kunnen worden ingezet als korte video-testimonials van 60 tot 90 seconden voor LinkedIn en websites, als geschreven casestudies voor nieuwsbrieven van brancheorganisaties, en als presentatiemateriaal voor branche-events. De verhalen worden authentiek gehouden door echte gebruikers van de toolkit aan het woord te laten, waarbij concrete cijfers over tijd- en kostenbesparing worden genoemd.

4.3 Concept 3: “AVG misverstanden”

Dit concept richt zich op het ontkrachten van hardnekkige misverstanden die veel ondernemers belemmeren in hun dagelijkse praktijk. Door een beperkte set van goed onderbouwde voorbeelden te kiezen waar daadwerkelijk sprake is van wijdverspreide misverstanden, kunnen we concrete duidelijkheid bieden waar ondernemers nu onnodig voorzichtig zijn of zelfs activiteiten vermijden die gewoon toegestaan zijn.

AVG-misverstanden

Ik moet **toestemming** vragen voor
elke **nieuwsbrief** die ik verstuur...

Dit is niet altijd het geval. Bijvoorbeeld
als je een **gerechtvaardigd belang** hebt
om de nieuwsbrief te versturen.

Wanneer kan er sprake zijn van een gerechtvaardigd belang?

- Bestaande klanten informeren over soortgelijke producten
- B2B-contacten informeren over vakgebied
- Opvolging concrete interesse



1. **Voorbeeld** - post voor LinkedIn over overschatting van toestemmingsvereiste (bijlage 7).

5. Toolkit-integratie

5.1 Overzicht ontwikkelde AVG-toolkit

Als onderdeel van dit project is een praktische AVG-toolkit ontwikkeld die het documentatieprobleem adresseert. De toolkit bestaat uit vier documenten, ontwikkeld volgens legal design principes:

De modulaire privacyverklaring werkt met twaalf herkenbare bedrijfsscenario's zoals retail, horeca, zorg en consultancy, in plaats van abstracte juridische taal. Ondernemers selecteren de voor hen relevante scenario's en verwijderen niet-toepasselijke tekstblokken. Dit stelt brancheorganisaties in staat om eenvoudig sector-specifieke versies te maken. Het document voorkomt juridische kosten die gemiddeld €800 tot €1200 per privacyverklaring bedragen.

Het visuele datalekprotocol transformeert de overweldigende 72-uurs deadline in vier beheersbare fasen met duidelijke kleurcodering. De fasen Ontdekking (rood), Onderzoek (oranje), Melden (geel) en Nazorg (groen) begeleiden ondernemers stap voor stap door het proces. Het stressproof design zorgt ervoor dat ook in acute situaties de juiste acties worden ondernomen.

De begrijpelijke verwerkersovereenkomst hanteert een rol-gebaseerde invulling met kleurcodering waarbij opdrachtgevers blauwe velden invullen, leveranciers oranje velden, en paarse velden samen worden besproken.

Het werkbare verwerkingsregister komt tegemoet aan de grootste pijnpunt van MKB-ondernemers door vooraf ingevulde templates aan te bieden met standaardverwerkingen per bedrijfstype. Concrete voorbeelden van verwerkingsdoelen, juridische grondslagen en bewaartermijnen maken het document praktisch bruikbaar.

5.2 Campagne en toolkit als ecosysteem

De drie campagneconcepten zijn specifiek ontworpen om de bestaande regelhulp uit te breiden en de ontwikkelde toolkit actief te promoten. Het open normen concept geeft inzicht in complexe juridische concepten die ten grondslag liggen aan de toolkit-documenten, terwijl succesverhalen concrete resultaten tonen die behaald zijn met de toolkit, zoals kostenbesparingen en tijdswinst. De toolkit-documenten zelf bieden vervolgens directe implementatie van de opgedane kennis, ondersteund door het misverstanden-concept dat specifieke denkfouten corrigeert welke toolkit-gebruik zouden kunnen belemmeren.

Praktische verwijzingen zorgen voor naadloze integratie: elke beslisthulp voor open normen linkt naar relevante toolkit-documenten, de "persoonsgegevens-checker" verwijst naar het verwerkingsregister-template, en de "passende beveiliging-matrix" koppelt aan concrete maatregelen in de toolkit. Succesverhalen focussen specifiek op resultaten behaald met bepaalde toolkit-onderdelen.

5.3 Concrete integratie-voorbeelden

In de praktijk zou deze integratie zichtbaar worden door gerichte verwijzingen binnen de verschillende instrumenten. Bij open normen tools zou bijvoorbeeld staan: "Deze beslisthulp is gebaseerd op jurisprudentie en AP-richtlijnen. Voor directe implementatie gebruik de AVG-toolkit", gevolgd door specifieke koppelingen zoals de persoonsgegevens-checker naar het verwerkingsregister, de passende beveiliging-matrix naar beveiligingsmaatregelen checklist, en de gerechtvaardigd belang-test naar de modulaire privacyverklaring.

Binnen succesverhalen zouden concrete resultaten worden benoemd die behaald zijn met specifieke toolkit-onderdelen. Denk aan kostenbesparingen van €1.200 door gebruik van de modulaire privacyverklaring, correcte datalekmelding binnen 72 uur dankzij het protocol, of tijdswinst bij het verwerkingsregister van twee dagen werk naar drie uur invullen.

Cross-promotie mogelijkheden ontstaan doordat toolkit-downloaders toegang krijgen tot updates over nieuwe jurisprudentie, open normen beslisthulpen geïntegreerd worden in toolkit-documenten, brancheorganisaties het complete pakket kunnen promoten, en

gebruikersfeedback van de toolkit nieuwe campagne-content kan voeden.

6. Conclusie

Een open normen-gerichte aanpak lijkt het meest effectief voor AVG-communicatie omdat open normen de kern van AVG-begrip vormen. Door voort te bouwen op bestaande regelhulp in plaats van nieuwe tools te creëren, ontstaat een stapsgewijze kennisopbouw van basis naar gevorderd niveau. Jurisprudentie en AP-richtlijnen geven concrete invulling aan deze open normen, terwijl praktische vertaling naar bedrijfsscenario's direct toepasbaar is. Het doel is om op die manier stap voor stap structureel kennis op te bouwen.

Ondersteunende elementen versterken deze aanpak: succesverhalen motiveren door concrete voordelen te tonen, selectieve correctie van misverstanden helpt waar nodig, en de toolkit functioneert als praktisch implementatie-instrument dat de opgedane kennis direct vertaalbaar maakt naar de dagelijkse praktijk.

Bijlagen

1. Template privacyverklaring
2. Template datalekprotocol
3. Template verwerkersovereenkomst
4. Template verwerkingsregister
5. Een infographic over 'Wat zijn persoonsgegevens?
6. Een infographic over passend beveiligingsniveau per type organisatie
7. Voorbeeldpost voor LinkedIn over overschatting van toestemmingsvereiste

Patroon is een legal design & tech studio gespecialiseerd in het toegankelijk maken van complexe regelgeving. Wij combineren juridische expertise met strategisch design en technologie om regelgeving te transformeren van onduidelijke verplichting naar werkbare tools.

Ons team bestaat uit legal information design specialisten, juristen en designers gespecialiseerd in informatievevisualisatie. Deze unieke samenstelling stelt ons in staat om complexe juridische vraagstukken te vertalen naar concrete, gebruiksvriendelijke hulpmiddelen die daadwerkelijk gebruikt worden in de praktijk.