

Vergaderjaar 2024-2025

29 362 Modernisering van de overheid

AB **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 21 juli 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de **Voortgang Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 27 mei 2025.
- De antwoordbrief van 7 juli 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB), Kroon (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Aerds (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie-Kemperman)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 27 mei 2025

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief over de voortgang van het instrument uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO).² De leden van de fracties van de **BBB** en **OPNL** gezamenlijk, de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **BBB**, **CDA**, **D66**, **SP**, **ChristenUnie**, **PvdD**, **50PLUS** en **OPNL** gezamenlijk en de leden van de fracties van **OPNL**, **BBB**, **GroenLinks-PvdA**, **CDA**, **D66**, **ChristenUnie** en de **PvdD** gezamenlijk hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB en OPNL

De leden van de fracties van de BBB en OPNL zijn bijzonder verheugd over uw aandacht voor de uitvoerbaarheid van taken door decentrale overheden. Deze leden hebben een enkele vraag. Hoe wordt het gebruik van het instrument UDO gestimuleerd, bijvoorbeeld bij andere ministeries?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, PvdD, 50PLUS en OPNL

Deze leden zijn groot voorstander van UDO's en hebben uw brief met belangstelling gelezen. Ter voorbereiding op de onderstaande vragen hebben de leden ook de informatieve handleiding Uitvoeringstoets Decentrale Overheden gelezen. In de Eerste Kamer wordt gewerkt aan een werkwijze om de uitvoerbaarheid van wetgeving beter te kunnen beoordelen. De UDO's spelen daarbij een belangrijke rol. De leden hebben daarom enkele vragen over de UDO's als instrument, de implementatie van de UDO's en de leerpunten en evaluatie en enkele overige vragen.

UDO's als instrument en de status van de UDO

Terecht schrijft u dat de UDO vooral een procesinstrument is 'om te doorlopen wanneer nieuw of aangepast beleid, wet- en regelgeving medeoverheden raken. De filosofie van de UDO is om Rijk en medeoverheden aan het begin van het beleidsvormingsproces samen aan tafel te krijgen en gezamenlijk te kijken hoe beleid goed kan worden vormgegeven en uitwerkt voor medeoverheden'. Tevens lezen deze leden dat de UDO een 'verplichte kwaliteitseis in het Beleidskompas' is. De term verplichte kwaliteitseis suggereert dat alle nieuw opgestarte wetstrajecten een UDO zouden moeten kennen? Is deze aanname juist? Graag ontvangen de leden een toelichting. Wat zijn de gevolgen (en voor wie?) van het niet uitvoeren van een UDO? Zijn hiervan concrete voorbeelden te noemen? Wat is uw handelingsperspectief en dat van de minister van I&W in situaties waarin een UDO niet of onvolledig wordt uitgevoerd?

In de brief schrijft u: 'De uitkomsten van dit proces moeten openbaar gemaakt worden. Dit kan bijvoorbeeld door de uitkomsten op te nemen in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel. Het openbaar maken van de resultaten geeft de Kamer inzicht in het onderzoek naar uitvoerbaarheid en in de samenwerking met medeoverheden in het beleidsvormingsproces. Na afloop van dit proces kunnen de koepels van medeoverheden hun bestuurlijke weging geven over het voorliggende beleid of de regelgeving. Dit wordt bestuurlijke consultatie genoemd.'. Voor Kamerleden is het inderdaad belangrijk om kennis te nemen van het wel of niet doorlopen van een UDO en de resultaten van de UDO. Welke andere manieren van openbaar maken van de uitkomsten van de UDO zijn er, in het geval van wetgeving, anders dan de (als optie genoemde) memorie van toelichting? Waarom wordt er niet gekozen voor een vaste werkwijze? Zijn er afspraken over de wijze waarop de inhoudelijke resultaten van de UDO's openbaar worden gemaakt? Zo ja, welke? Zo nee, waarom (nog) niet? Als Kamerlid is het belangrijk om kennis van te nemen van eventuele verschillen van inzicht tussen Rijk en de medeoverheden over de resultaten van de UDO's? Kunt u aangeven hoe u, samen met de minister van I&W, deze informatie structureel inzichtelijk kan maken voor de Kamers? Is de genoemde bestuurlijke consultatie een standaard onderdeel van een UDO? Waar zijn de resultaten hiervan terug te vinden voor Kamerleden?

Implementatie van de UDO's

² Kamerstukken I 2024/25, 29362, W.

U schrijft dat er sinds de start van de UDO's, januari 2023, 60 UDO's zijn gestart. Kunt u aangeven bij hoeveel wetgevingstrajecten er geen UDO's zijn uitgevoerd? Indien er geen exacte cijfers bekend zijn, is er dan een schatting te maken van het percentage van het geheel? Bent u tevreden over dit percentage? Graag ontvangen de leden een toelichting hierop.

U schrijft dat de inzet op de UDO de komende tijd geïntensiveerd wordt. Hoe ziet die intensivering eruit? En bent u voornemens om, naast de in de brief genoemde intensivering op ambtelijk niveau ook in de zetten op de intensivering van de betrokkenheid van andere ministers, het kabinet en de Kamers? Zo ja, hoe ziet die inzet eruit? Hebt u een ambitie voor het tempo van de implementatie? Wanneer wilt u 100% bereikt hebben?

Leerpunten/evaluatie UDO's

U schrijft dat het te vroeg is om te evalueren. De evaluatie is voorzien in 2028. Kunt u aangeven waarom het nu te vroeg is? Bij de beantwoording graag meenemen dat in diverse debatten is gewezen op het succes van de UDO voor het in balans brengen van taken en middelen voor medeoverheden. Gelet op de discussie over de financiële verhoudingen en de erkenning van het kabinet dat taken en middelen niet in balans zijn, lijkt een krachtig UDO-instrument juist de komende jaren essentieel. Is een frequente evaluatie en bijsturing juist niet van groot belang? Is een evaluatie in 2028 juist geen mosterd na de maaltijd?

Er is inmiddels ruim twee jaar ervaring opgedaan met de UDO's. Het lijkt de leden, gezien het grote belang van een goede uitvoerbaarheid van wetgeving, verstandig om alle reeds opgedane leerervaringen te benutten voor verbeteringen. Geeft de praktijk van de afgelopen twee jaar geen aanleiding om nu wel een eerste evaluatie te doen? Komen uit de 60 UDO's geen belangrijke/relevante leerpunten waardoor de UDO verbeterd of versterkt kan worden? Zo ja, kunt u inzicht geven in de belangrijkste leerpunten? Zo nee, zijn er ook door de medeoverheden geen verbeterpunten benoemd, die om snelle actie vragen?

De UDO's gaan, zoals u terecht schrijft, over het proces van gezamenlijk optrekken van de overheden bij beleidsvorming. Daarom is het volgens deze leden belangrijk om ook bij de ontwikkeling, leerpunten en evaluatie van de UDO samen op te trekken. Wordt de conclusie dat het te vroeg is om te evalueren ook gedeeld door de koepels van de medeoverheden VNG, IPO en de Unie van Waterschappen? Graag ontvangen de leden een toelichting. Indien deze conclusie niet is afgestemd hebben de leden twee vervolgvragen. Deelt u de conclusie van de leden dat, juist eendachtig de bedoeling van de UDO's, een eenzijdig besluit om voorlopig niet te evalueren niet passend is? Bent u bereid om, in het kader van de beantwoording van deze vragen, aan de koepels te vragen of zij wellicht wel aanleiding zien om wel een evaluatie te doen en daar niet mee te wachten tot 2028? Zo nee, waarom niet?

U stelt dat de 'UDO van beleidsmakers vraagt dat medeoverheden echt vanaf de start betrokken worden bij het maken van beleid en samen met hen nadenken hoe dit beleid vormgegeven moet worden, zodat dat beleid uitvoerbaar is voor medeoverheden en werkt voor de mensen die zij dienen' en dat 'dit goed gaat, maar het nog beter kan'. Wat gaat volgens u 'goed' in deze? Welke onderdelen gaan goed volgens u? Welke onderdelen kunnen beter? Een belangrijk onderdeel van de UDO is bijvoorbeeld dat medeoverheden vanaf de probleemanalyse betrokken zijn. Kunt u, om uw stelling dat het goed gaat te onderbouwen, inzicht geven in vanaf welke fase van het UDO-proces decentrale overheden betrokken waren in de genoemde 60 trajecten? Een ander belangrijk doel van de UDO is dat er 'gezamenlijk wordt gekeken hoe beleid goed kan worden vormgegeven en uitwerkt voor medeoverheden'. Kunt u, om uw stelling dat het goed gaat te onderbouwen, aangeven bij hoeveel van de 60 UDO-trajecten de medeoverheden het in de consultatiereactie eens waren met de uitkomst van de UDO?

Overig

U schrijft dat u werkt aan een beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur en een afwegingskader burgemeestersbevoegdheden. Deze documenten zijn relevant bij de afweging om taken en bevoegdheden wel of niet decentraal te beleggen en daarmee ook relevant voor de UDO's. Wanneer zijn deze documenten voorzien?

Het beleggen van steeds meer taken bij gemeenten, die niet altijd gepaard gingen met de bijbehorende middelen heeft ook grote gevolgen gehad voor in het bijzonder de kleinere plattelandsgemeenten. Zij hebben bovendien lang te maken gehad met de zogenaamde opschalingskorting. Hoe wordt deze specifieke groep gemeenten betrokken bij de UDO? Graag ontvangen de leden een toelichting.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van OPNL, BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, D66 en PvdD

Deze leden hebben met interesse kennisgenomen van uw brief over de voortgang Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en wensen naar aanleiding hiervan een aantal vragen te stellen.

Kunt u aangeven of het mogelijk zou zijn om de UDO toe te passen bij wijzigingen van reeds bestaande wet- en regelgeving?

In de brief wordt gesteld 'Wanneer Rijk en medeoverheden er samen niet uitkomen, hakt het vakdepartement uiteindelijk de knoop door. De uitkomsten van dit proces moeten openbaar gemaakt worden.'. Kunt u verduidelijken wat in deze context onder 'de uitkomsten' wordt verstaan? Is de veronderstelling correct dat alleen de uiteindelijke beslispunten openbaar worden gemaakt? Indien dit laatste het geval is, in hoeverre kunt u garanderen dat deze uitkomsten zowel het standpunt van het vakdepartement als dat van de medeoverheden adequaat weerspiegelen, nu het vakdepartement de definitieve beslissing neemt? Indien de veronderstelling niet juist is, kunt u toelichten welke andere elementen van het besluitvormingsproces openbaar zullen worden gemaakt?

De ROB signaleert in het rapport *Afrekenen met disbalans* een grote afstand en onbegrip tussen de ministers en de gemeenten als het gaat over de bestuurlijke en financiële verhoudingen.³ Dit signaal is ook al meerdere keren vanuit de koepels uitgegaan. Kunt u toelichten welke bijdrage het UDO-traject levert aan het aanpakken van dit probleem en welke resultaten tot op heden zijn geboekt?

Het UDO-traject is een van de onderdelen van de Actieagenda Sterk Bestuur. De VNG heeft eerder opgemerkt dat binnen de Actieagenda Sterk Bestuur een helder kader voor geschillenbeslechting en een escalatiemechanisme ontbreekt. Een dergelijk kader zou de uitvoerbaarheid van beleid verder kunnen bevorderen.⁴ Hoe beoordeelt u dit (eerdere) standpunt van de VNG?

De brief vermeldt dat een uitvoeringstoets en een onderzoek in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onderdeel *kunnen* zijn van het UDO-traject. Kunt u toelichten welke factoren bepalend zijn voor het al dan niet opnemen van een uitvoeringstoets of een onderzoek in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet binnen een UDO-traject? Kunt u tevens uitgebreid toelichten of de verenigbaarheid met artikel 108, derde lid van de Gemeentewet dan wel artikel 105, derde lid van de Provinciewet ook wordt betrokken bij het UDO-traject? Waarom wel of niet? Bent u van mening dat wetsvoorstellen die wijzigingen aanbrengen in decentrale taken verenigbaar moeten zijn met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en dat alle kosten die daaruit voortvloeien vergoed dienen te worden indien de taken bij gemeenten of provincies belegd worden – in lijn met artikel 108, derde lid van de Gemeentewet dan wel artikel 105, derde lid van de Provinciewet. Bent u bereid toe te zeggen dat in dergelijke gevallen het onderzoek in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet standaard onderdeel uitmaakt van het UDO-traject?

In de brief wordt aangekondigd dat er een beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur wordt ontwikkeld. Dit beleidskader zou helpen om – aan de hand van staatrechtelijke kenmerken en criteria – te beslissen waar een taak het beste past: bij een decentrale overheid of bij een ander bestuurslichaam. Kunt u toelichten hoe dit beleidskader zich verhoudt tot het subsidiariteitsbeginsel – de gedachte dat 'decentraal wat kan, centraal wat moet'? Welke nieuwe inzichten of werkwijzen zal dit beleidskader toevoegen aan de huidige praktijk van de toedeling van taken en bevoegdheden? Zijn er ingrijpende of structurele veranderingen te voorzien? Op dit moment zijn ook belangrijke medebewindstaken belegd bij regionale samenwerkingsverbanden. Welke positie is voorzien voor regionale samenwerkingsverbanden binnen dit beleidskader?

In dit kader merken de leden op dat de ROB in zijn rapport *Afrekenen met disbalans* het volgende signaleert: 'Een ander voorbeeld van disbalans is waarneembaar bij de veiligheidsregio's, waar de financiële rol van de gemeenten veel groter is dan hun beleidsinvloed. Gezien de noodzaak van een balans tussen 'betalen en bepalen' lijkt het daarom veel logischer om de minister rechtstreeks de veiligheidsregio's te laten bekostigen.'⁵ In het verlengde van het bovenstaande vragen de leden u

³ Afrekenen met disbalans - advies over medebewindstaken | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur 2025, p.7.

⁴ <https://vng.nl/nieuws/uitvoerbaarheid-beleid-kern-van-actieagenda-sterk-bestuur> 2023, p.1.

⁵ Afrekenen met disbalans - advies over medebewindstaken | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur 2025, p. 6.

welke plaats de financiering van medebewindstaken in het beleidskader zal krijgen – zeker bij regionale samenwerkingsverbanden als de veiligheidsregio.

De leden zijn van mening dat in de brief onvoldoende terugkomt hoe de UDO tot nu toe ontvangen is door de koepelorganisaties en besturen van de decentrale overheden. Welke beoordeling geven de koepels en decentrale overheden tot op heden aan het UDO-traject? Op welke punten zien zij ruimte voor verbetering, en hoe waardeert de minister deze eventuele suggesties?

De uitvoerbaarheid van decentrale medebewindstaken hangt onlosmakelijk samen met de beschikbaarheid van deskundigheid en middelen.⁶ Daarbij is het van groot belang dat de decentrale volksvertegenwoordiging, zoals de provinciale staten en de gemeenteraad, grip kan blijven houden op de uit te voeren medebewindstaken, onder andere middels de ondersteunende rol van de griffie. Hoe ziet u dit uitgangspunt en welk signaal ontvangt u hierover vanuit de koepels? Op welke wijze en termijn bent u voornemens aanvullende maatregelen te nemen om de decentrale volksvertegenwoordigende organen, zoals gemeenteraden en provinciale staten, te versterken? De leden verwijzen daarbij naar het regeerprogramma, waarin deze ambitie is opgenomen.⁷

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/20/uitvoerbaarheidstoets-helpt-overheden-bij-maken-van-realistisch-beleid-2023>, p.1.

⁷ Regeerprogramma kabinet-Schoof, 2024 p. 90.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen vanuit de vaste commissie voor Binnenlandse zaken als reactie op de brief inzake de voortgang van de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO). In deze brief beantwoord ik de gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB en OPNL

De leden van de fracties van de BBB en OPNL vragen hoe het gebruik van het instrument UDO gestimuleerd wordt, bijvoorbeeld bij andere ministeries.

Sinds de invoering van de UDO heb ik diverse acties ondernomen om rijksambtenaren en (koepels van) medeoverheden bekend te maken met het doel en de daarbij passende werkwijze van de UDO. Zo zijn informatieve bijeenkomsten georganiseerd op verschillende departementen en zijn er sessies gehouden voor trainees van het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook is een onderwijsmodule aangeboden op de Academie voor Wetgeving, in samenhang met het Beleidskompas.

Met de invoering en toepassing van de UDO wordt een nieuwe werkwijze gevraagd van alle betrokken partijen. Vanuit BZK wordt ingezet op het stimuleren van bewustwording, opleiding en het aanjagen van de UDO. Waar nodig wordt vanuit BZK een begeleidende rol aangenomen. Ook adviseert BZK ambtelijk bij individuele UDO-trajecten over het te volgen proces en over bestuurlijke en financiële randvoorwaarden, aan de hand van het normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen.

Ook koepels van medeoverheden investeren in deze nieuwe manier van werken, door binnen hun eigen organisatie de werkwijze en filosofie van de UDO onder de aandacht te brengen. Zo werkt de VNG aan kennisontwikkeling bij hun bestuurders en medewerkers rondom het verbeteren van de beleidskwaliteit en hun rol in dit proces. Daarnaast heeft BZK financiële middelen ter beschikking gesteld aan de VNG voor de doorontwikkeling van het toetsen op uitvoerbaarheid als onderdeel van de UDO en het Beleidskompas.

Het ministerie van BZK, het ministerie van IenW en de koepels van medeoverheden overleggen regelmatig over de voortgang van de implementatie van de UDO en over lopende UDO-trajecten.

In het periodieke Overhedenoverleg hebben het kabinet en bestuurders van decentrale overheden het afgelopen jaar vier maal – in lijn met het doel van de UDO - gesprekken gevoerd over de uitvoerbaarheid van grote maatschappelijke opgaven, de balans tussen die opgaven, taken en de mogelijkheden en middelen om die opgaven te realiseren

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, PvdD, 50PLUS en OPNL

UDO's als instrument en de status van de UDO

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, PvdD, 50PLUS en OPNL vragen of alle nieuw opgestarte trajecten een UDO moeten kennen, nu het een verplichte kwaliteitseis is. Zoals vermeld in de Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden, moet de UDO worden toegepast bij nieuw beleid van het Rijk waarin van decentrale overheden regeling of bestuur wordt gevorderd, of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van gemeenten, provincies of waterschappen. Dit laat onverlet dat het vraagstuk van uitvoerbaarheid ook zeer relevant is tijdens de uitvoering van beleid en dat het kader van de UDO ook hanteerbaar is om het goede gesprek tussen overheden te voeren over de noodzaak en mogelijkheden van bijsturing.

Diezelfde leden vragen, wat de gevolgen zijn en voor wie van het niet uitvoeren van een UDO. In gevallen waarin geen UDO is uitgevoerd, is er geen goed en volledig beeld verkregen van de uitvoerbaarheid van het nieuwe beleid van het Rijk door decentrale overheden. Hiervan zijn mij – sinds het verplicht stellen van de UDO – geen concrete voorbeelden bekend. Mijn handelingsperspectief in gevallen dat geen of geen volledige UDO is uitgevoerd, is dat dit zowel op ambtelijk als op politiek niveau besproken wordt. De vraag die dan wordt gesteld, is of in die situatie wel kan worden voldaan aan wettelijke vereisten zoals neergelegd in artikel 114 van de Gemeentewet en artikel 2 Financiële-verhoudingswet. Daarin is immers wettelijk vastgelegd dat zowel de bestuurlijke als de financiële gevolgen voor decentrale overheden van beleidsvoornemens onderzocht en beschreven moeten worden. Ik kan mijn collega's hier, gelet op de taken die mij in artikel 116 en 117 zijn toebedeeld, individueel of in de Ministerraad op aanspreken.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, PvdD, 50PLUS en OPNL vragen, welke andere manieren van openbaar maken van de uitkomsten van de UDO er zijn, dan de memorie van toelichting in het geval van wetgeving. Indien sprake is van wetgeving, dan is de memorie van toelichting de manier van openbaarmaking. In andere gevallen, waarbij beleidsvoornemens gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van taken en bevoegdheden van decentrale overheden, wordt de UDO zo veel mogelijk opgenomen in reguliere documenten in het beleidsproces. Dit kan bijvoorbeeld een Kamerbrief zijn, of een convenant. Daarnaast staat in de Handleiding UDO dat de UDO en hieraan ten grondslag liggende uitvoeringstoetsen en onderzoeken openbaar worden gemaakt op het moment dat het beleidsvoornemen in consultatie gaat. Het vakdepartement besluit samen met de koepel(s) van de decentrale overheden, die door het beleidsvoornemen worden geraakt, op basis van de complexiteit en financiële omvang van de impact van het beleidsvoornemen, of een uitvoeringstoets of ander onderzoek wordt uitgevoerd. Hierin kan BZK waar nodig een begeleidende of adviserende rol spelen.

Deze leden vragen hoe ik samen met de minister van I&W eventuele geschillen van inzicht tussen Rijk en medeoverheden structureel inzichtelijk kan maken voor de Kamers. De UDO wordt tegelijk met de start van de (internet)consultatie van regelgeving of nieuw beleid openbaar gemaakt. Elke koepel van de decentrale overheden die door het beleidsvoornemen wordt geraakt, krijgt de mogelijkheid om bij gelegenheid van de formele consultatie, die doorgaans tegelijk met de internetconsultatie start, naast de bestuurlijke appreciatie van de voorstellen een reactie op de UDO-uitwerking op te nemen. Deze consultatiereactie wordt openbaar zodra deze is gegeven. In geval van aan het parlement voor te leggen regelgeving, worden deze reacties als bijlage bij de concept regelgeving aan het parlement gestuurd vanuit het betreffende departement.

Implementatie van de UDO's

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, PvdD, 50PLUS en OPNL vragen bij hoeveel wetgevingstrajecten er geen UDO's zijn uitgevoerd. Ik heb geen overzicht van alle wetgevingstrajecten die in voorbereiding zijn en derhalve ook niet van het aantal trajecten waarbij geen UDO's zijn uitgevoerd. De UDO is verplicht om uit te voeren bij nieuw beleid en wetgeving, welke decentrale overheden raakt. Wanneer een departement, gezamenlijk met de koepel, de afweging maakt dat een UDO niet nodig is, is het van belang dat deze afweging kenbaar wordt gemaakt. Uit de ambtelijke gesprekken die in de achterliggende periode plaatsgevonden hebben met departementen en de koepels van medeoverheden blijkt, dat sinds de inwerkingtreding van de UDO de medeoverheden vaker eerder in het beleidsvormingsproces worden betrokken.

Deze leden vragen ook hoe de intensivering van de UDO de komende tijd eruitziet. In de eerste plaats heb ik – in lijn met werken aan goed bestuur – besloten om de ambtelijke inzet vanuit BZK in de richting van andere departementen en decentrale overheden te intensiveren. Deze inzet richt zich op het breder bekend maken van de UDO bij departementen en de toepassing daarvan door rijksambtenaren en de koepels van decentrale overheden. Daarnaast wordt extra capaciteit ingezet voor advisering vanuit BZK in individuele UDO-trajecten bij de verschillende departementen. BZK heeft een proactieve adviserende rol in UDO-processen en adviseert over passende bestuurlijke en

financiële arrangementen. De vakdepartementen voeren de pen. Daarnaast worden activiteiten ontwikkeld die gericht zijn op het bevorderen van de deskundigheid, zoals een leeraanbod voor medewerkers van departementen en koepels. Er wordt een nulmeting uitgevoerd in 2025, ter voorbereiding op de evaluatie in 2028, met het oog op een gerichte doorontwikkeling van de UDO. Deze extra inzet laat onverlet dat de primaire verantwoordelijkheid voor uitvoerbaar beleid bij de betrokken departementen en decentrale overheden berust. De rol van BZK is het initiëren, verbinden en begeleiden.

De genoemde leden vragen of ik voornemens ben om ook in de zetten op de intensivering van de betrokkenheid van andere ministers, het kabinet en de beide Kamers. De UDO is een instrument voor de *ambtelijke* voorbereiding van nieuw beleid dat decentrale overheden raakt. Ik vind het van belang dit expliciet te benoemen, omdat binnen het UDO-proces tijd en ruimte nodig is om ambtelijk goed na te gaan of en hoe nieuw beleid uitvoerbaar is voor decentrale overheden. Pas daarna is bestuurlijke weging aan de orde. Dat neemt niet weg dat het eveneens van belang is dat individuele bewindspersonen, het kabinet en het parlement de uitkomsten van de UDO daadwerkelijk betrekken bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het desbetreffende voorstel. Ik zie het dan ook als mijn verantwoordelijkheid hiervoor daar waar mogelijk aandacht te vragen.

Leerpunten/evaluatie UDO

De eerdergenoemde leden vragen waarom het nu te vroeg is om te evalueren. Om de werking van de UDO goed te kunnen evalueren, is het van belang dat er een beeld is van de werking in de praktijk van wetten of ander beleid, dat tot stand is gekomen aan de hand van de UDO. Op deze wijze kan worden nagegaan of de toepassing van de UDO heeft geleid tot betere uitvoerbaarheid van de wetgeving of het beleid. Gelet op de vaststelling van de UDO in 2023 en de doorlooptijd van wetgevingstrajecten, zou een evaluatie hiervan op dit moment te vroeg zijn.

Om een betrouwbare evaluatie van de UDO op een later moment mogelijk te maken, wordt momenteel een nulmeting ontwikkeld. Een nulmeting geeft een beginsituatie aan, waarmee effecten van de UDO kunnen worden vergeleken. Zonder dit startpunt is het lastig om te bepalen of er verandering heeft plaatsgevonden na invoering van de UDO. Ook helpt een nulmeting met het formuleren van realistische en meetbare doelen richting een volwaardige evaluatie. Bij het opzetten van de nulmeting worden ook de koepels op ambtelijk niveau betrokken.

Ook vragen deze leden of de praktijk van de afgelopen jaren geen aanleiding geeft om nu wel een eerste evaluatie te doen en of uit de uitgevoerde UDO's geen leerpunten naar voren komen waardoor de UDO verbeterd kan worden. Uit de praktijk van de afgelopen jaren komen de nodige leerervaringen naar voren. Hiervan maak ik ook melding in mijn voortgangsbrief⁸: *“Soms lopen de bestuurlijke ambities vooruit op de zorgvuldige ambtelijke voorbereiding. Ook kan de aansluiting van de uitvoeringstoets binnen het proces van de UDO beter. Soms komen knelpunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid te laat in het proces pas op tafel of wordt er te weinig tijd genomen voor het uitvoeren van een uitvoeringstoets. Hierover voer ik het gesprek met zowel de vakdepartementen als de koepels van medeoverheden”*. Zoals ook vermeld in de brief, zijn ook met koepels van medeoverheden ambtelijke gesprekken gevoerd waarin leerpunten naar voren zijn gekomen, die zijn opgenomen in de brief. Tevens zijn de koepels ambtelijk geraadpleegd in het kader van het opstellen de brief.

De genoemde leden vragen of de conclusie dat het te vroeg is om te evalueren wordt gedeeld door de koepels van de medeoverheden. In lijn met de gedachte van de UDO om gezamenlijk op te trekken als overheden bij het werken aan beleid, zijn de koepels nauw betrokken geweest gedurende het opstellen van de voortgangsbrief van de UDO. Dat het door de nog relatief korte inwerkingtreding van de UDO lastig wordt om op dit moment al een volledige evaluatie uit te voeren, is een gedeeld beeld. De koepels zijn hebben ook input gegeven voor de voortgangsbrief. Zoals de UDO beoogt, hecht ik waarde aan het gezamenlijk optrekken van overheden, dus blijven de koepels ook in het vervolg nauw betrokken bij de UDO en de verdere ontwikkeling daarvan.

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 29362, W.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, PvdD, 50PLUS en OPNL benoemen de volgende passage uit de voortgangsbrief: *‘Dat de UDO van beleidsmakers vraagt dat medeoverheden echt vanaf de start betrokken worden bij het maken van beleid en samen met hen nadenken hoe dit beleid vormgegeven moet worden, zodat dat beleid uitvoerbaar is voor medeoverheden en werkt voor de mensen die zij dienen’* en dat *‘dit goed gaat, maar het nog beter kan’*. Hierover vragen de leden wat er goed gaat en wat nog beter kan. In de achterliggende periode hebben verschillende ambtelijke gesprekken plaatsgevonden met de meeste departementen en de koepels van medeoverheden om ervaringen met betrekking tot de UDO te verzamelen. Uit deze gesprekken blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de UDO de medeoverheden vaker eerder in het beleidsvormingsproces worden betrokken. Dat vind ik een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd staat in de brief dat in de praktijk er wel vaak slechts sprake is van het gezamenlijk uitwerken van één beleidsoptie. Dit is ook relevant in het licht van het Rijksbrede beleidskompas. Het aan de voorkant voorkomen van reparatiewerk is een belangrijke doelstelling van de UDO. Door verschillende beleidsopties te verkennen en het gesprek te voeren over uitvoerbaarheid, wordt reparatiewerk na invoering van beleid, wet- en regelgeving voorkomen. Andere knelpunten die ik in de brief benoem, zijn dat soms de bestuurlijke ambities vooruitlopen op de zorgvuldige ambtelijke voorbereiding. Een ander aandachtspunt is dat knelpunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid soms te laat in het proces op tafel komen en dat soms te weinig tijd wordt genomen voor het uitvoeren van een uitvoeringstoets. Hierover voer ik het gesprek met zowel de vakdepartementen als de koepels van medeoverheden.

Dezelfde leden vragen inzicht in de genoemde 60 trajecten. Daarbij wordt ook gevraagd bij hoeveel van deze 60 trajecten de medeoverheden het in de consultatiereactie eens waren met de uitkomst van de UDO. In het overzicht van de UDO's dat ik conform mijn eerdere toezegging⁹ meestuur met deze brief, wordt inzichtelijk, welke UDO's zich in welke fase bevinden. Dit overzicht is een momentopname van de stand van zaken in het voorjaar van 2025. In deze lijst wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende fasen: ambtelijke voorbereiding, consultatie, openbaar naar de kamer en afgerond overig. Omdat niet alle UDO trajecten leiden tot stukken die naar de Kamer worden verzonden, is de fase 'afgerond overig' toegevoegd. Naast deze fasen wordt aangegeven of het UDO traject nog moet starten, al loopt of is afgerond. Bij dit overzicht zijn de consultatiereacties niet opgenomen, omdat in de meeste gevallen de UDO's nog lopen.

Overig

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, PvdD, 50PLUS en OPNL vragen wanneer een beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur en een afwegingskader burgemeestersbevoegdheden kunnen worden verwacht. Ik verwacht deze documenten tegen het einde van het jaar aan uw Kamer te kunnen aanbieden.

Dezelfde leden vragen hoe de specifieke groep van kleinere plattelandsgemeenten betrokken wordt bij de UDO. Een belangrijk uitgangspunt van de UDO is dat nagegaan wordt, of een nieuwe taak of intensivering van een bestaande taak uitvoerbaar is voor alle soorten gemeenten, waaronder de plattelandsgemeenten. In de Handleiding UDO is een aantal verdiepende vragen opgenomen die toegepast kunnen worden bij het uitwerken van de beleidsopties. Bijvoorbeeld: is de impact van elke beleidsoptie op elke gemeente, provincie en/of waterschap vergelijkbaar? Hoe worden verschillen opgevangen? Het is daarmee in de UDO van belang dat er aandacht is voor de verschillen tussen medeoverheden. Deze verschillen, en het in kaart brengen ervan, zijn een zeer belangrijk en relevant onderdeel van het beoogde UDO proces. Ook indien een uitvoeringstoets wordt uitgevoerd gaat deze in op uitvoerbaarheid bij de verschillende typen gemeenten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van OPNL, BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, D66 en PvdD

⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 B, B

De leden van de fracties van OPNL, BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, D66 en PvdD vragen of het mogelijk is om de UDO toe te passen bij wijzigingen van bestaande wet- en regelgeving. Indien bij de wijziging van bestaande wet- en regelgeving in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden voor decentrale overheden, dan kan de UDO inderdaad worden toegepast en is deze daar ook met name voor bedoeld. Het toepassen van de UDO is ook mogelijk wanneer het om amendementen of initiatiefvoorstellen vanuit de Tweede Kamer gaat die gevolgen voor de decentrale overheden hebben. Zo worden deze ook op uitvoerbaarheid gewogen.

Deze leden vragen ook of veronderstelling correct is dat alleen de uiteindelijke beslispunten openbaar worden gemaakt. Dit is niet het geval. De uitwerking van de UDO vindt plaats aan de hand van de vijf vragen van het Beleidskompas en wordt zo veel mogelijk opgenomen in reguliere documenten in het beleids- of wetgevingsproces, zoals de memorie van toelichting. Ook de aan de UDO ten grondslag liggende uitvoeringstoetsen en onderzoeken worden openbaar gemaakt.

Deze leden vragen ook, welke bijdrage het UDO-traject levert aan het aanpakken van de afstand en het onbegrip tussen de ministers en gemeenten over de bestuurlijke en financiële verhoudingen, zoals de ROB in het rapport “Afrekenen met disbalans” signaleert, en welke resultaten tot op heden zijn geboekt. Het in de UDO beschreven proces beoogt decentrale overheden op de juiste momenten in het beleidsproces te betrekken, zodat uitvoerbaar beleid tot stand komt voor decentrale overheden, met passende middelen in een uitkeringsvorm die bij de taak en de beleidsvrijheid past. Het is ruim twee jaar na invoering van de UDO nog te vroeg om een goed beeld te kunnen vormen van de resultaten van de UDO, omdat de meeste wetgevingstrajecten waarover een UDO is/wordt uitgevoerd nog niet in werking zijn getreden. De evaluatie van de UDO vindt in 2028 plaats. Wel vind ik het positief dat uit de ambtelijke gesprekken die over de UDO zijn gevoerd tussen departementen en de koepels van medeoverheden blijkt, dat sinds de inwerkingtreding van de UDO de medeoverheden vaker eerder in het beleidsvormingsproces worden betrokken. Op het ROB-rapport ‘Afrekenen met disbalans’ zal in een afzonderlijke brief worden gereageerd.

De genoemde leden vragen hoe ik het (eerdere) standpunt van de VNG beoordeel, dat binnen de Actieagenda Sterk Bestuur een helder kader voor geschillenbeslechting en een escalatiemechanisme ontbreekt. Ik ben van mening dat geschillen tussen overheden zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. De UDO beoogt een betere voorbereiding van beleid dat decentrale overheden raakt. Hiermee kunnen ook geschillen tussen overheden worden voorkomen. Een arbiter of ander escalatiemechanisme draagt in mijn optiek niet bij aan de interbestuurlijke verhoudingen. Bij geschillen tussen overheden hakt de wetgever uiteindelijk de knopen door.

De genoemde leden vragen ook welke factoren bepalend zijn voor het al dan niet opnemen van een uitvoeringstoets of een onderzoek in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet binnen een UDO-traject. Daarbij wordt ook toelichting gevraagd op het punt van de verenigbaarheid met artikel 108, derde lid van de Gemeentewet, dan wel artikel 105, derde lid van de Provinciewet: wordt dit ook wordt betrokken bij het UDO-traject? Een onderzoek in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet kan onderdeel zijn van het UDO-traject, wanneer redelijkerwijs kan worden verwacht dat een voorstel financiële gevolgen voor decentrale overheden kent. Het is voorstelbaar dat een voorstel op het niveau van het Rijk wel gevolgen heeft voor de bevoegdheden van het gemeentebestuur, terwijl er geen sprake is van financiële gevolgen. Bijvoorbeeld wanneer men het voornemen heeft om op landelijk niveau regels te stellen over een onderwerp waarop gemeentebesturen op dat moment al regels hebben gesteld. Een dergelijk voorstel heeft wel gevolgen voor bestaande verordeningen en voor de bevoegdheid van het gemeentebestuur in de toekomst bij verordening regels te stellen. Het voorstel heeft dus gevolgen voor de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur. Artikel 114 van de Gemeentewet verplicht in die situatie deze gevolgen te onderzoeken en te beschrijven. Hiervoor kan de UDO worden gebruikt. Het is echter denkbaar dat een dergelijk voorstel op zichzelf geen financiële gevolgen heeft, waarop artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dient te worden toegepast. Bij de toepassing van de UDO spelen verschillende wettelijke bepalingen een rol. Naast het voornoemde artikel 114 van de

Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, speelt ook artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet (en het gelijkkluidende artikel 105, derde lid, van de Provinciewet) een rol. De UDO kan daarbij worden gezien als een methode om toepassing te geven aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Door zo goed mogelijk te beschrijven welke taak of bevoegdheid het gemeentebestuur dient uit te voeren en wat hiervan de financiële gevolgen zijn, kan ook in de toelichting hieraan de benodigde aandacht worden besteed. Ingevolge artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dient daarbij ook beschreven te worden, hoe deze kosten vervolgens worden opgevangen. Artikel 108 Gemeentewet expliciteert daarbij dat voor zover het gaat om de uitvoering van medebewindstaken en de kosten hiervan voor rekening van gemeenten blijven, het Rijk deze kosten vergoedt. Ik zie het inderdaad als mijn taak om hier ook in het kader van de uitvoering van de UDO op toe te zien.

De leden vragen om toe te lichten hoe het beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur zich verhoudt tot het subsidiariteitsbeginsel. Daarbij wordt ook gevraagd, welke nieuwe inzichten en werkwijzen dit beleidskader toevoegen aan de huidige praktijk, en of ingrijpende veranderingen worden voorzien. Tot slot wordt gevraagd welke positie is voorzien voor regionale samenwerkingsverbanden binnen dit beleidskader. In het door het nu demissionaire kabinet opgestelde regeerprogramma is aangekondigd dat er een beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur wordt opgesteld, met daarin een afwegingskader voor het rijk voor het toedelen van taken. Een duidelijk kader voor het toedelen van taken vind ik van groot belang voor een sterke democratie, goed bestuur en goede interbestuurlijke verhoudingen, zodat taken op het best passende niveau worden belegd. Daarbij wordt ook ingegaan op de positie van regionale samenwerkingsverbanden. Er wordt geen wijziging van het subsidiariteitsbeginsel beoogd. Het uitgangspunt is, conform het subsidiariteitsbeginsel, nog steeds dat we zaken decentraal beleggen wanneer dat past bij de betreffende taak. Dit sluit ook aan bij de formulering van dit beginsel in het Europees Handvest inzake lokale autonomie en in de Gemeentewet. Bij taaktoedeling aan decentrale overheden moeten we rekening houden met de slagkracht en democratische legitimatie van decentrale overheden, waarbij de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden per definitie minder goed is geregeld. Het huidige takenpakket van gemeenten is al zeer substantieel. Bovendien zien we een tendens naar meer centrale sturingsbehoefte vanuit het Rijk op grote opgaven, zoals in de voortgangsbrief van de actieagenda uiteen is gezet, wat ook op gespannen voet kan staan met de democratische legitimiteit van het decentraal bestuur. Ik voorziet dat met het beleidskader beter dan voorheen de afweging tussen decentraal of centrale taakuitvoering zal worden gemaakt.

De leden vragen welke plaats de financiering van medebewindstaken in het beleidskader zal krijgen – zeker bij de regionale samenwerkingsverbanden als veiligheidsregio's. Zoals ik tijdens het commissiedebat bestuurlijke organisatie en democratie van 12 februari jl. in de Tweede Kamer heb aangegeven, is het beleidskader ontworpen als afwegingskader voor het toedelen van nieuwe taken. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht het beleidskader ook toe te passen op bestaande taken, als daar aanleiding voor is. Ik zal deze motie betrekken bij de verdere uitwerking van het beleidskader en de beide Kamers daarover tegen het eind van het jaar informeren.

Deze leden benoemen het volgende uitgangspunt: 'De uitvoerbaarheid van decentrale medebewindstaken hangt onlosmakelijk samen met de beschikbaarheid van deskundigheid en middelen. Daarbij is het van groot belang dat de decentrale volksvertegenwoordiging, zoals de provinciale staten en de gemeenteraad, grip kan blijven houden op de uit te voeren medebewindstaken, onder andere middels de ondersteunende rol van de griffie'. De leden vragen om een zienswijze op dit uitgangspunt, en welk signaal wordt ontvangen vanuit de koepels hierover. Ik ben het met uw Kamer eens dat het van groot belang is dat de decentrale volksvertegenwoordigingen in staat worden gesteld om hun controlerende en kader stellende rollen te vervullen. Zij worden daarin ondersteund door ondersteuningsvormen zoals griffies, rekenkamers, commissieleden niet zijnde raadsleden, c.q. burgerleden en ombudsfuncties. In de afgelopen periode heb ik met direct betrokkenen veel gesprekken gevoerd over de werkdruk die

volksvertegenwoordigers ervaren en de zorgen de zorgen die er bestaan over de aantrekkelijkheid van het ambt, en wat er kan worden gedaan om de ondersteuning te verbeteren.

Tot slot vragen dezelfde leden op welke wijze en termijn ik voornemens ben om aanvullende maatregelen te nemen om decentrale volksvertegenwoordigende organen te versterken. De afgelopen jaren zijn er al verschillende maatregelen genomen om de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen te versterken, zoals met name de decentrale rekenkamers. Over mijn inzet om verder te investeren in kwaliteit van het decentraal bestuur zal ik binnenkort de beide Kamers informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark