

Vergaderjaar 2025–2026

29 362

Modernisering van de overheid

AH

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 november 2025

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

- De uitgaande brief van 15 oktober 2025.
- De antwoordbrief van 26 november 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

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

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 15 oktober 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 7 juli 2025 met een reactie op de vragen over de voortgang van het instrument uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO).² De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, CDA, D66, PvdD, SP, ChristenUnie** en **OPNL** gezamenlijk hebben naar aanleiding van uw brief een aantal vervolgvragen.

De leden van de bovenstaande fracties danken u voor de beantwoording van de vragen. Deze leden zijn groot voorstander van het toepassen van UDO's en hebben uw antwoorden daarom met belangstelling gelezen. In de Eerste Kamer is afgelopen maanden gewerkt aan een werkwijze om de uitvoerbaarheid van wetgeving beter te kunnen beoordelen. De UDO's spelen daarbij een belangrijke rol.

Overzichtslijst met UDO's

De leden van deze fracties hebben met belangstelling de lijst met de wetten bekeken waarvoor een UDO-traject is doorlopen dan wel nog gaande is. Navraag bij IPO, VNG en de Unie van Waterschappen leert deze leden dat lang niet op alle trajecten waar dat zou moeten een UDO gedaan wordt. Uiteraard hebben deze leden begrip voor het feit dat het inregelen van een UDO ook tijd vraagt. Toch hebben de leden hierover enkele vragen om een beter beeld te krijgen. Betreft dit een lijst met compleet uitgevoerde UDO-trajecten (van het begin tot het einde)? Sommige ministeries ontbreken geheel op de overzichtslijst, terwijl er de afgelopen periode, sinds de verplichte UDO, wel wetgeving naar de Kamer is gestuurd vanuit deze ministeries. Bijvoorbeeld het Ministerie van Asiel en Migratie en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Wat is de reden? Op de lijst wordt gesproken over «afgerond naar de kamer» en «afgerond overig». Wat is het verschil tussen beide en op basis waarvan wordt ervoor gekozen om af te ronden en niet naar de kamer te verzenden?

Weergave UDO-proces en uitkomsten

De UDO-uitkomsten en de beschrijving van het UDO-proces zijn, voor zover überhaupt terug te vinden, niet eenduidig vormgegeven. Hierdoor is de informatievoorziening over de UDO-resultaten, en de verwerking ervan in wet- en regelgeving beperkt navolgbaar en zichtbaar voor alle betrokkenen en Kamerleden. Deelt u deze conclusie? Welke eventuele verbeterpunten ziet u en op welke termijn zijn deze behaald?

Rollen en verantwoordelijkheden

Bij nieuw beleid en wetgeving die decentrale overheden raakt is het voeren van een UDO een verplichting. U schrijft in uw brief dat u collega's, op basis van de artikelen 116 en 117 van de gemeentewet, kan aanspreken indien niet zowel de bestuurlijke als de financiële gevolgen voor decentrale overheden van beleidsvoornemens onderzocht en beschreven worden. Is dit sinds de invoering van de UDO aan de orde geweest? Zo ja, bij welke wet(ten)? Zo nee, waarom niet aangezien er

² Kamerstukken I 2024/25, 29 362, AB

meerdere voorbeelden van wetten zijn waarin geen, dan wel geen volledige UDO uitgevoerd is. Waren de ambtenaren van uw ministerie niet op de hoogte? Bent u hierover niet geïnformeerd? Kan een ministerie of Minister, zonder instemming van de medeoverheden, zelfstandig beslissen dat het uitvoeren van een UDO niet nodig is? Wat is de werkwijze als dit eenzijdig wordt besloten? Wie informeert dan wie? Zijn daar afspraken over gemaakt? Ook over het moment dat dit bestuurlijk gedeeld wordt en de Minister van BZK geïnformeerd wordt? Wat zijn de gevolgen van het niet (afdoende) uitvoeren van een UDO? Wie ziet hierop toe?

Samen uit samen thuis

Wat is het moment om een UDO te starten? Is het wenselijk om dat al te doen in de fase van het beleidsvoornemen? Wie bepaalt dit? Is het wenselijk om dit moment gezamenlijk te bepalen? Zo nee, waarom niet? Leidt de UDO, op basis van de ervaringen tot op heden, tot een eerdere betrokkenheid van de medeoverheden bij het beleidsproces? Wat zijn de ervaringen van de verschillende betrokken partijen?

Het systematisch voeren van goed overleg en dialoog met decentrale overheden over de uitkomsten van UDO en artikel 2 FvW-onderzoeken blijven zeer relevant. Vooral ook aan het eind van het proces bij de oordeelsvorming over de uitvoeringsimpact en de omvang van de bekostiging. Wat zijn de ervaringen van de verschillende betrokken partijen?

Evaluatie

De leden van de fracties begrijpen dat de effecten van beleid dat via de UDO tot stand is gekozen inderdaad nu nog niet gemeten kan worden. Een volledige evaluatie is dus nog niet mogelijk. Het evalueren van het proces en de kwaliteit van de samenwerking tussen departementen en decentrale overheden hoeft niet te wachten en kan mogelijk nu al concrete verbeterpunten opleveren. Waarom is daar niet voor gekozen? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas MDR

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van 15 oktober 2025 van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, CDA, D66, PvdD, SP, ChristenUnie en OPNL uit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Deze vragen vormen een reactie op de brief inzake de voortgang van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) van 7 juli 2025. In deze brief beantwoord ik de gestelde vragen.

Overzichtslijst met UDO's

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken vragen of de overzichtslijst een lijst betreft met compleet uitgevoerde UDO-trajecten, van het begin tot einde. Daarbij vragen de leden ook, waarom het Ministerie van Asiel en Migratie (AenM) en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) ontbreken in de lijst. Dit terwijl de afgelopen periode, sinds de verplichte UDO, wel wetgeving naar de Kamer is gestuurd door betreffende Ministers.

Op de overzichtslijst staan de UDO-trajecten die nog moeten starten, die al lopen (en zich in verschillende fases bevinden) en UDO's die zijn afgerond. De UDO-trajecten zijn maatwerk. Afhankelijk van de complexiteit van de opgave worden in gezamenlijkheid, tussen beleid makend departement en relevante koepel(s) van decentrale overheden, de stappen van de UDO in verschillende mate van intensiteit doorlopen. Per UDO wordt hierbij gezamenlijk bekeken, hoe omvangrijk de UDO moet zijn om beleid vorm te geven dat uitvoerbaar is voor decentrale overheden. Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld een uitvoeringstoets moet worden uitgevoerd, of ander onderzoek. De lijst bevat trajecten die lopen of liepen vanaf de datum van invoering van de UDO. Sommige trajecten hebben geen UDO vanaf de start doorlopen, omdat ze daarvoor al liepen, of omdat men zich de nieuwe werkwijze nog eigen moest maken.

Daarbij vragen de leden ook, waarom het Ministerie van AenM en het Ministerie van VRO ontbreken in de lijst, terwijl sinds de verplichte UDO wel wetgeving naar de Kamer is gestuurd vanuit deze ministeries.

De beleid makende Minister is primair verantwoordelijk voor de juiste toepassing van de UDO. Dat geldt bijvoorbeeld bij nieuwe of gewijzigde taken voor decentrale overheden, voortkomend uit door deze Minister ingediende wetgeving. Hoewel het kabinet via de ministerraad beslist over het aanhangig maken van wetsvoorstellen bij de Raad van State en in voorkomende gevallen ook over de vraag of een wetsvoorstel kan worden ingediend bij de Tweede Kamer, blijft het zo dat iedere bewindspersoon daarin een eigen politieke verantwoordelijkheid draagt. Die verantwoordelijkheid ziet ook op de motivering een bepaalde stap in het proces wel of niet te zetten. Dat blijkt ook uit de ondertekening van deze bewindspersoon van de memorie van toelichting. Het is binnen die verhoudingen niet zo dat ik als Minister van BZK in de positie ben verantwoordelijk af te leggen over wetsvoorstellen waarvoor een andere Minister de primaire verantwoordelijkheid draagt. Als Minister van BZK kan ik andere Ministers aanspreken op juiste toepassing van de UDO.

Diezelfde leden vragen naar het gebruik van de begrippen «afgerond naar de Kamer» en «afgerond overig» in de overzichtslijst met UDO's. Zij

vragen wat het verschil tussen beide is en op basis waarvan wordt gekozen om af te ronden en niet naar de Kamer te verzenden.

In de lijst is een onderscheid gemaakt tussen «afgerond naar de Kamer» en «afgerond overig». Deze categorieën zijn gebruikt omdat niet ieder afgerond UDO traject in de praktijk leidt tot verzending van stukken aan de Kamer. Het vakdepartement kan bijvoorbeeld het desbetreffende beleidsvormingstraject stopzetten of andere beleidskeuzes maken, ook ten aanzien van de rol van decentrale overheden. Het UDO-traject is dan niet meer van toepassing. Ook is deze lijst een momentopname. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat op het moment van meten nog een consultatie liep en de UDO dus nog niet was afgerond.

Weergave UDO-proces en uitkomsten

De leden stellen het volgende: «De UDO-uitkomsten en de beschrijving van het UDO-proces zijn, voor zover überhaupt terug te vinden, niet eenduidig vormgegeven. Hierdoor is de informatievoorziening over de UDO-resultaten en de verwerking ervan in wet- en regelgeving beperkt navolgbaar en zichtbaar voor alle betrokkenen en Kamerleden». Daarbij vragen de leden of ik deze conclusie deel, en welke eventuele verbeterpunten ik zie en op welke termijn deze behaald worden.

Ik deel uw beeld dat op dit moment de uitkomsten van de UDO en de beschrijving van het proces nog niet altijd eenduidig worden weergegeven, waardoor betrokkenen en Kamerleden niet altijd snel kunnen nagaan of en hoe de uitvoerbaarheid van de voorstellen is onderzocht en of hierover overeenstemming bestaat met de (koepels van) decentrale overheden. Ik zie dit als verbeterpunten, die passen bij de verdere ontwikkeling van het instrument UDO en de inzet hiervan. In dit verband heb ik met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 1 oktober aan de Staatssecretaris van JenV over uitvoerbaarheidstoetsen. U doet daarin een aantal interessante aanbevelingen, die kunnen bijdragen aan een betere informatievoorziening over de uitkomsten van de UDO.

Rollen en verantwoordelijkheden

Diezelfde leden benoemen het volgende: «Bij nieuw beleid en wetgeving die decentrale overheden raakt, is het voeren van een UDO een verplichting. De Minister schrijft in de antwoorden dat hij collega's, op basis van artikel 116 en 117 van de Gemeentewet, kan aanspreken indien niet zowel de bestuurlijke als de financiële gevolgen voor decentrale overheden van beleidsvoornemens onderzocht en beschreven worden». Hierover vragen de leden of dit sinds de invoering van de UDO aan de orde is geweest en zo ja, bij welke wetten. Indien dit niet het geval is geweest, vragen de leden om de reden hiervan.

De aangehaalde bepalingen verwijzen naar een rol en verantwoordelijkheid die binnen het kabinet aan de Minister van BZK is toebedeeld. Op de wijze waarop de Minister hier binnen het kabinet invulling aan geeft, kan gelet op de eenheid van kabinetsbeleid niet worden ingegaan. Een betere weergave van de toepassing van de UDO in wet- en regelgeving, zoals hierboven beschreven, kan bijdragen aan een betere informatievoorziening in dit verband. Aan de hand van het overzicht van UDO's kan worden vastgesteld, voor welke wetsontwerpen de UDO is toegepast. Dit stelt de Kamer mede in staat om haar controlerende taak te vervullen en hier, bijvoorbeeld in het wetgevingsproces, over in gesprek te gaan met de verantwoordelijke bewindspersoon.

De leden vragen of een Minister, zonder instemming van medeoverheden, zelfstandig kan beslissen dat het uitvoeren van een UDO niet nodig is. Daarbij wordt gevraagd, wat de werkwijze is als dit eenzijdig wordt besloten. Wie op dat moment wie informeert, en of daar afspraken over zijn gemaakt. Dat geldt ook voor het moment waarop dit bestuurlijk gedeeld wordt, waaronder met de Minister van BZK.

De UDO is een verplichte kwaliteitseis. Dit betekent dat voorstellen voor beleid en regelgeving, die decentrale overheden raken, aan deze kwaliteitseis moeten voldoen. Bij het aanleveren van voorstellen voor de ministerraad moet er overeenstemming zijn met de Minister van BZK over de toepassing van de UDO. Dit is voor mij een belangrijke toetssteen bij het beoordelen van voorstellen. De beleid makende Minister is zelf verantwoordelijk voor de juiste toepassing van de UDO. Als Minister van BZK kan ik andere Ministers aanspreken op juiste toepassing van de UDO.

Diezelfde leden vragen wat de gevolgen zijn van het niet (afdoende) uitvoeren van een UDO en wie hierop toeziet. Bij het niet (afdoende) uitvoeren van de UDO is de uitvoerbaarheid van het nieuwe beleid voor decentrale overheden niet (afdoende) aan de voorkant getoetst, waardoor het mogelijk is dat bepaalde uitvoeringsaspecten onderbelicht zijn. Voor zowel mij als Minister van BZK als voor de Minister van IenW, als verantwoordelijke voor de waterschappen, is dit een belangrijke toetssteen bij de beoordeling van voorstellen. Ik verwijs voor het overige naar mijn voorgaande antwoord.

Samen uit, samen thuis

De leden vragen wat het moment is om een UDO te starten en of het wenselijk is om dat al te doen in de fase van het beleidsvoornemen. Daarbij vragen de leden, wie dit bepaalt en of het wenselijk is om dit moment gezamenlijk te bepalen.

De UDO start zo vroeg mogelijk in het beleidsvormingsproces. In lijn met de eerste stap van het beleidskompas, is dit het moment waarop de probleemanalyse wordt gemaakt. In de handleiding UDO staat beschreven dat het beleid makende departement aan het begin van de UDO samen met BZK en de relevante koepel(s) bepaalt, hoe omvangrijk de UDO moet zijn. Het vakdepartement, BZK en de koepels van de decentrale overheden die door het beleid worden geraakt, werken samen aan het uitwerken hiervan. Het vakdepartement voert hierbij de pen, dat wil zeggen: het vakdepartement voert regie op het gezamenlijke proces en de voortgang en blijft verantwoordelijk voor de te maken beleidskeuzes.

Diezelfde leden vragen of de UDO leidt, op basis van ervaringen tot op heden, tot een eerdere betrokkenheid van de medeoverheden bij het beleidsproces. En wat de ervaringen van de verschillende betrokken partijen zijn.

Uit nadere afstemming met de betrokkenen van de koepels van decentrale overheden en het Ministerie van IenW, als medeverantwoordelijke voor de UDO in relatie tot de waterschappen, blijkt dat de UDO nog niet binnen alle departementen even bekend is en op de juiste wijze wordt toegepast. De betrokkenen ervaren een wisselend beeld. Er zijn positieve ervaringen, maar het komt ook voor dat departementen de koepel(s) pas laat in het traject betrekken. Of dat een uitvoeringstoets niet als onderdeel van de UDO, maar gelijktijdig met de consultatie wordt uitgevoerd. Over de gewenste omvang van de UDO hebben koepels en departementen soms een verschillend beeld, waarbij het voorkomt dat de betrokken koepel(s) diepgaander de uitvoerbaarheid willen toetsen dan een departement. De

zorg hierbij is dat de UDO door departementen gezien kan worden als een «vinkje» in het beleidsvormingsproces. De betrokkenen hebben de gedeelde ervaring dat een verandering van werkwijze tijd vraagt. Zij willen zich gezamenlijk met BZK en lenW actief blijven inzetten om de bekendheid en toepassing van de UDO bij het Rijk en de koepels te bevorderen.

De leden noemen het volgende: «Het systematisch voeren van goed overleg en dialoog met decentrale overheden over de uitkomsten van UDO en artikel 2 Fwv-onderzoeken blijft zeer relevant. Vooral ook aan het eind van het proces, bij de oordeelvorming over de uitvoeringsimpact en de omvang van de bekostiging». Hierover stellen de leden de vraag, wat de ervaringen van de verschillende betrokken partijen zijn.

Hierover is ook eerder met de koepels en het Ministerie van lenW gesproken. Zij delen de door de leden van de Eerste Kamer genoemde relevantie van de uitkomsten van de UDO en van artikel 2 Fwv-onderzoeken. De koepels hebben de ervaring dat hun betrokkenheid bij de UDO soms vermindert, richting moment waarop een voorkeursoptie wordt gekozen, en in de hierna volgende besluitvorming. In deze gevallen ervaren de koepels minder volledig inzicht in de onderbouwing van keuzes en de daarin meegenomen uitkomsten van de UDO, inclusief de bekostiging. Aansluitend op deze ervaring waarderen de koepels de gezamenlijke inzet die wordt gedaan vanuit BZK en lenW om dit inzicht te vergroten. Door BZK, lenW en de koepels wordt sinds intrede van de UDO periodiek overleg gevoerd over de voortgang en mogelijke verbeteringen aan de UDO. Hierbij wordt ook gesproken over het gezamenlijk initiatief, met de Minister van lenW, om een «0-meting» van de UDO uit te voeren, waarin ook het systematisch inzicht verkrijgen in het effect van de UDO's een belangrijk punt van aandacht is.

Evaluatie

De leden geven aan te begrijpen dat een volledige evaluatie van de UDO nu niet mogelijk is. Hierbij geven zij aan dat het evalueren van het proces en de kwaliteit van de samenwerking tussen departementen en decentrale overheden niet hoeft te wachten en dat dit mogelijk nu al concrete verbeterpunten kan opleveren. Hierover wordt gevraagd waarom daar niet voor is gekozen en waarom.

Ik ben het ermee eens dat nu al relevante inzichten over de UDO kunnen worden verzameld, bijvoorbeeld over het verloop van het proces en de kwaliteit van de samenwerking tussen departementen en decentrale overheden. Ik vind het belangrijk om deze ervaringen te benutten en om te leren wat goed werkt en waar verbetering mogelijk is. Dit gebeurt ook in het eerder bedoelde overleg van BZK, lenW en de koepels over de voortgang en mogelijke verbeteringen aan de UDO. Mede in dit licht wordt in 2026 een nulmeting uitgevoerd, waarbij de focus ligt op wat in deze fase van de UDO al onderzocht kan worden. De resultaten worden gebruikt om waar nodig bij te sturen in de verdere ontwikkeling van het instrument. Daarnaast vormt deze nulmeting een belangrijke basis voor de bredere evaluatie, die in 2028 zal plaatsvinden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart