

Vergaderjaar 2024–2025

29 362

Modernisering van de overheid

W

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2025

De overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de grote opgaven waar Nederland voor staat. Het is belangrijk dat onze provincies, gemeenten en waterschappen goed uit de voeten kunnen met (rijks)beleid, wet- en regelgeving dat zij uit moeten voeren, zodat zij resultaten kunnen boeken voor hun inwoners. Hiervoor is het nodig dat er een goede balans is tussen de taken die medeoverheden uitvoeren en het ambitieniveau van deze taken, de middelen die zij hiervoor krijgen en de impact van beleid, wet- en regelgeving op de uitvoeringskracht van medeoverheden. Daarnaast moet er oog zijn voor regionale verschillen.

Als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werk ik vanuit de Actieagenda Sterk Bestuur¹ aan een betrouwbare overheid die waarmaakt wat zij belooft. Dat vereist een overheid die dienstbaar, responsief en realistisch is. Hiervoor is goede interbestuurlijke samenwerking noodzakelijk. Tegen deze achtergrond vind ik het belangrijk dat medeoverheden vroegtijdig worden betrokken bij beleidsvoornemens en de ontwikkeling van wet- en regelgeving die hen raakt.

Sinds januari 2023 wordt met dit doel de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) als onderdeel van de Actieagenda Sterk Bestuur gebruikt. Het is tevens een verplichte kwaliteitseis in het Beleidskompas. Dit instrument faciliteert het vroegtijdige gesprek tussen Rijk en medeoverheden over uitvoerbaar beleid voor inwoners aan de start van beleidsvormingsprocessen. Bovendien maakt het transparant hoe, samen met medeoverheden, is nagedacht over de uitvoerbaarheid van beleid, door de uitkomsten van de UDO openbaar te maken, bijvoorbeeld in een memorie van toelichting. In lijn met de UDO-filosofie is in de afgelopen periode twee keer een Overhedenoverleg georganiseerd. Hier werken we samen, Rijk en medeoverheden, aan de grote uitdagingen waar we voor staan. Ik heb u hier in een aparte brief over geïnformeerd (Kamerstukken II

¹ Kamerstukken II 2022–2023, 33 047, nr. 25.

2024–2025, 36 600 B-22). Het Kabinet kijkt met de medeoverheden naar nieuwe beleidsvoornemens en toont zich een lerende overheid die werkt aan het versterken van de balans bij taken die op dit moment al door medeoverheden worden uitgevoerd. Ik heb daarnaast aandacht voor de stapeling van grote opgaven waarvoor we gezamenlijk aan de lat staan. Daarom versterk ik in de komende periode mijn inzet op de UDO. Ik vergroot de bekendheid van het instrument binnen het Rijk en onderzoek hoe het proces van de UDO kan worden ingezet in het voorkomen van hardheden in beleid, wet- en regelgeving.

In deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van IenW, zoals afgesproken bij de invoering van de UDO, inmiddels twee jaar na inwerkingtreding van het instrument, over de voortgang van de UDO. Gezien de korte looptijd van de UDO is het nog te vroeg om conclusies te trekken over het doelbereik van de UDO. Wel deel ik in deze brief graag welke activiteiten zijn ondernomen om de UDO te implementeren, wat de eerste ervaringen zijn met de UDO en hoe in de toekomst verder gewerkt zal worden aan dit instrument.

Het doel van de UDO

De UDO faciliteert het vroegtijdige gesprek tussen Rijk en medeoverheden over uitvoerbaar beleid. Dit is cruciaal in het voorkomen dat beleidsinitiatieven worden genomen die moeilijk uitvoerbaar blijken te zijn voor decentrale overheden. De UDO bevordert daarmee de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk en de medeoverheden, waarbij zij samen nadenken over hoe beleid zo vormgegeven kan worden dat het effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd in de praktijk. Daarbij is aandacht voor de specifieke context en regionale verschillen. Goed uitvoerbaar beleid draagt bij aan het bereiken van het gewenste effect van beleid voor inwoners. Vanuit dit doel van de UDO wordt hieronder verder toelichting gegeven op de werking van het instrument.

Wat is de UDO?

De UDO is onderdeel van het Beleidskompas en daarmee een proces 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. Dit geldt voor beleid, wet- en regelgeving van het Kabinet, maar ook voor amendementen en initiatiefwetsvoorstellen die de Tweede Kamer indient. Zo kunnen inzichten uit de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt op het juiste moment worden betrokken in landelijk beleid. Afhankelijk van de complexiteit verkennen Rijk en medeoverheden verschillende beleidsopties en werken partijen vervolgens gezamenlijk een voorkeursscenario uit. Wanneer Rijk en medeoverheden er samen niet uitkomen, hakt het vakdepartement uiteindelijk de knoop door. 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. Een uitvoeringstoets en een onderzoek in het kader van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet kunnen onderdeel zijn van het UDO-traject. Een uitvoeringstoets wordt uitgevoerd door de (koepels van) medeoverheden om knelpunten in de uitvoeringspraktijk op te halen. Een onderzoek

in het kader van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet brengt in kaart welke middelen medeoverheden nodig hebben om beleid, wet- en regelgeving uit te voeren. Als Minister van BZK vervul ik een coördinerende rol bij UDO-trajecten die betrekking hebben op gemeenten en provincies. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat vervult deze coördinerende functie wanneer beleid specifiek betrekking heeft op de waterschappen.

De UDO zorgt ervoor dat vooraf wordt nagegaan of en hoe een taak uitvoerbaar is voor medeoverheden. Daarnaast is het van groot belang dat een taak ook op het juiste bestuurlijke niveau wordt belegd. Op dit moment werk ik aan een beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Dit beleidskader krijgt de vorm van een afwegingskader voor het Rijk voor het toedelen van nieuwe taken en bevoegdheden aan het decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Het beleidskader helpt – aan de hand van staatrechtelijke kenmerken en criteria – om te beslissen waar een taak het beste past: bij een decentrale overheid of bij een ander bestuurslichaam. Wanneer op basis van het beleidskader een taak past bij een van de medeoverheden, wordt vervolgens een UDO uitgevoerd om te bezien of een taak of bevoegdheid daadwerkelijk kan worden uitgevoerd door medeoverheden.

Daarnaast ontwikkelt het Kabinet een afwegingskader burgemeestersbevoegdheden. Dit kader helpt om te bepalen of taken bij een burgemeester kunnen worden belegd, of dat het beter past bij een ander bestuursorgaan binnen het gemeentebestuur of elders binnen de overheid. Dit afwegingskader kan worden gebruikt in gesprekken met medeoverheden over de invulling van bepaalde taken. Beide afwegingskaders zullen nog naar Uw Kamer worden gezonden.

Implementatie van de UDO

Sinds de invoering van de UDO heb ik diverse acties ondernomen om rijksambtenaren en (koepels van) medeoverheden bekend te maken met de werkwijze van de UDO. Zo zijn informatieve bijeenkomsten georganiseerd op verschillende departementen en zijn er sessies voor trainees van het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gegeven. Daarnaast is samen met het Beleidskompas een onderwijsmodule aangeboden op de Academie voor Wetgeving. 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. 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 lopende UDO-trajecten.

Eerste ervaringen met de UDO

In de afgelopen periode zijn de eerste ervaringen opgedaan met het toepassen van de UDO. Het Ministerie van BZK is betrokken geweest bij ongeveer 60 UDO-trajecten, waarvan een klein gedeelte inmiddels is afgerond. Deze trajecten variëren in grootte en intensiteit. Hier licht ik graag een tweetal voorbeelden uit. Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft een UDO uitgevoerd op de lagere wet- en regelgeving van de Wet Versterking Regie op de Volkshuisvesting. Het ministerie heeft in overleg met de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) een onderzoeksbureau gevraagd om hen hierin te begeleiden. Dit heeft een rapport opgeleverd met suggesties om de lagere wet- en

regelgeving beter uitvoerbaar te maken voor medeoverheden². De suggesties uit dit rapport zijn meegenomen bij de verdere uitwerking van de lagere wet- en regelgeving.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op het initiatiefvoorstel Wet integrale suïcidepreventie³. In dit aangenomen initiatiefvoorstel staat dat gemeenten suïcidepreventiebeleid moeten gaan opstellen. Dit initiatiefwetsvoorstel is gestart en uitgewerkt voordat de UDO als instrument in werking trad. Bij de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de uitvoerbaarheid van de wet voor gemeenten aandacht gekregen. De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport heeft toegezegd een uitvoeringstoets in gang te zetten. In deze uitvoeringstoets wordt onder meer gekeken naar de financiële gevolgen van de wet voor gemeenten en mogelijke uitvoeringsconsequenties.

In de achterliggende periode hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met rijksambtenaren van de meeste departementen en de koepels van medeoverheden om ervaringen met de UDO te verzamelen. Uit deze gesprekken blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de UDO de medeoverheden vaker eerder in het beleidsvormingsproces worden betrokken. Op deze manier wordt de kennis, kwaliteit en ervaring van de uitvoeringspraktijk in een vroegtijdig stadium benut. In de praktijk is er wel vaak slechts sprake van het gezamenlijk uitwerken van één beleidsoptie. 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.

In de praktijk blijkt de term uitvoerbaarheidstoets nog wel eens voor verwarring te zorgen. Het woord toets kan de gedachte oproepen dat het om een eenmalig weegmoment gaat aan het einde van de beleidsvorming, terwijl de UDO een proces is waarin vanaf de start samen met medeoverheden wordt opgetrokken om nieuw beleid vorm te geven dat hen raakt. Ik bezin mij de komende periode op de vraag of de naam Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden op dit punt moet worden aangepast.

Zoals aangegeven is er in de afgelopen periode hard gewerkt aan het vergroten van de bekendheid van de UDO bij andere departementen. Tegelijkertijd is er nog werk te verzetten om de werkwijze van de UDO breder bekend te maken. De komende periode zal daarom verder worden ingezet op het vergroten van de bekendheid en het gebruik van de UDO. Hiervoor zal ook worden opgetrokken met het Ministerie van Justitie & Veiligheid, als coördinerend departement van het Beleidskompas. Ook zal op elk departement een UDO-coördinatiepunt worden aangezocht om UDO-trajecten binnen het departement te coördineren. Hierbij streef ik naar aansluiting op bestaande structuren.

Uit de gesprekken over de ervaringen met de UDO kwam naar voren dat er behoefte is aan meer handzame en praktische ondersteuning bij het doorlopen van UDO-trajecten. De UDO is buiten de eerder beschreven randvoorwaarden vormvrij, net als het Beleidskompas; departementen kijken samen met medeoverheden hoe ze het traject inrichten. Hierdoor kunnen departementen maatwerk toepassen. Dit kan het lastig maken om te bepalen hoe het traject moet worden ingericht. Daarom zullen BZK en lenW de komende periode investeren in de eigen inzet op UDO-trajecten om ondersteuning te bieden en de implementatie van de werkwijze verder

² Uitvoerbaarheid lagere regels Wet versterking regie op volkshuisvesting, onderzoek in het kader van Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

³ Kamerstukken II 2020–2021, 35 754, nr. 2.

te bevorderen. Daarnaast zal gekeken worden welke ondersteunende communicatiemiddelen kunnen worden ontwikkeld om beleidsmedewerkers te helpen bij de toepassing van de UDO. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor handzame praktijkvoorbeelden, die kunnen worden gebruikt om nieuwe UDO-trajecten in te richten. Tenslotte zal de huidige handleiding⁴ van de UDO worden aangepast, onder andere om de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW met betrekking tot de waterschappen duidelijker te vermelden.

De UDO vraagt om een andere manier van werken, zowel voor de (koepels van) medeoverheden als voor het Rijk. Hiervoor is een cultuurverandering nodig. Dit vraagt van beleidsmakers 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. Dit gaat al goed, maar het kan nog beter. Ik werk daarom verder aan de bekendheid van de UDO en wijs departementen op de afspraken die zijn vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen⁵. Ook vergroot ik vanuit BZK als coördinerend departement de inzet op UDO-trajecten. Van de (koepels van) medeoverheden vraagt het werken met de UDO om een open en proactieve houding in het ambtelijk proces, waarbij constructief wordt meegedacht over de uitvoerbaarheid van nieuw beleid. Ook hier is nog verbetering mogelijk. 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.

Slot

Er is in de afgelopen periode hard gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van de UDO. Tegelijkertijd zijn nog belangrijke stappen te zetten. Een effectief functionerende UDO ondersteunt de aanpak van de grote opgaven waar Rijk en medeoverheden aan werken en draagt bij aan beleid dat werkt voor inwoners. Ook Uw Kamer kan gebruik maken van de UDO bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid van (wets)voorstellen. Zoals bij het initiatiefvoorstel Wet Integrale Suicidepreventie al is gebeurd, kan de UDO ook worden ingezet bij amendementen en initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer om zodoende aan de voorkant stil te staan bij de uitvoerbaarheid van beleid door medeoverheden.

Na twee jaar is het nog te vroeg om de UDO als beleidsinstrument te evalueren. Daarom zal in 2028, vijf jaar na inwerkingtreding, een evaluatie van de UDO als beleidsinstrument worden uitgevoerd. In de komende periode werk ik aan de voorbereiding van deze evaluatie. Daarnaast werk ik samen met de Minister van IenW verder aan het ontwikkelen en versterken van het instrument van de UDO, om medeoverheden beter te betrekken bij het maken van beleid en zo de interbestuurlijke samenwerking te versterken.

⁴ Kamerstukken II 2022–2023, 33 047, nr. 25, bijlage 5.

⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 33 047, nr. 25, bijlage 1

De Kamer kan in de vorm van een technische briefing desgewenst nader geïnformeerd worden over de werking en inzet van het instrument van de UDO.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark