



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden



Inleiding

UDO – zelfst. nw., afkorting voor Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

1. Proces waarmee vakdepartement samen met BZK en koepels van decentrale overheden beleid uitwerkt dat invloed heeft op decentrale overheden:

'We doen een UDO voor de impact van deze wet.'

2. Uitwerking van bovengenoemde proces aan de hand het Beleidskompas:

'In de UDO-uitwerking worden de gevolgen van deze wet voor decentrale overheden beschreven.'

Waarom de UDO?

De Gemeentewet en Provinciewet bevatten een aantal normen waarvan de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) de procesmatige invulling is. Zo schrijven deze wetten voor dat voornemens die decentrale overheden raken worden gemeld en dat hierover wordt overlegd met het bestuur van gemeente, provincie en waterschap¹. Is sprake van het vorderen van regeling of bestuur (medebewind) of van een voorstel waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen, dan wordt ook om een oordeel gevraagd van deze besturen of een koepel. In deze situatie is het ook verplicht de gevolgen van het voorstel te beschrijven in de toelichting². Deze toelichting gaat nadrukkelijk niet alleen in op de financiële gevolgen, maar op de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeente en provincie³. Het principe is dat gemeenten en provincies niet ondergeschikt zijn aan het Rijk, maar dat de ruimte die zij hebben voor eigen keuzes en beleid wordt bepaald door landelijke wetten en regels⁴. In alle voorgaande situaties is ook vroegtijdig overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voorgeschreven⁵.

Bij de toepassing van deze voorgeschreven werkwijze is het van belang dat aandacht wordt besteed aan een aantal aspecten. Denk aan uitvoerbaarheid: hoe kunnen gemeenten, provincies en/of waterschappen dit beleid goed uitvoeren? Sluit de taak aan op bestaande takenpakket en beschikbare deskundigheid en capaciteit? Hoe verhoudt de taak(-wijziging) zich tot de beschikbaar gestelde middelen? En is de uitkeringsvorm in evenwicht met de mate van beleidsvrijheid? Voor deze aandachtspunten zijn eisen opgenomen in verschillende organieke wetten en afspraken gemaakt in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Civ)⁶.

Worden deze aandachtspunten gevolgd en de decentrale overheden op de juiste momenten in het beleidsproces betrokken, dan draagt dit bij aan beleid dat decentrale overheden kunnen uitvoeren met passende middelen in een uitkeringsvorm die bij de taak en de beleidsvrijheid past. Dit schept de randvoorwaarden voor goede dienstverlening waar inwoners en bedrijven of ingezetenen recht op hebben en ook van de overheid verwachten.

De UDO dient als handreiking voor departementen voor de toepassing van voornoemde verplichtingen. De UDO brengt daarmee geen verandering teweeg in taken en verantwoordelijkheden of in de verhouding tussen wetgever en decentrale overheden. Aangezien dit een nieuw instrument betreft zal de UDO na een jaar worden geëvalueerd en aangepast waar nodig.

Wat is de UDO?

Deze handleiding⁷ voor de UDO bevat een gezamenlijk proces voor Rijk en koepels waarbij ruimte is voor maatwerk. Het proces van de UDO helpt om beleid vorm te geven dat uitvoerbaar is en zijn doelen bereikt⁸, of dat nu eigen beleid van het Rijk is of beleid dat volgt uit Europese richtlijnen. De UDO sluit aan bij de eisen die het Beleidskompas stelt aan het proces van totstandkoming van beleid en regelgeving. Het bevat de uitwerking van dit proces voor die gevallen 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. Die gevraagde uitwerking wordt zo veel mogelijk opgenomen in reguliere documenten in het beleids- of wetgevingsproces. De UDO vraagt dus geen nieuwe rapportages of nieuwe verplichtingen, maar brengt aan de hand van de processtappen uit het Beleidskompas de gevolgen van nieuwe beleidsvoornemens voor decentrale overheden in beeld en integreert de uitkomsten daarvan waar mogelijk in bestaande documenten zoals de memorie van toelichting. De omvang van de UDO moet in verhouding staan tot de omvang van de wijziging van het beleid en onnodige administratieve lasten voorkomen.

Rolverdeling bij de UDO

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. Zoals eerder aangegeven schrijven Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet voor dat bij (nieuwe) voornemens decentrale overheden worden bevroegd en dat met hun overleg wordt gevoerd over het voornemen. Dit gebeurt in het UDO-proces. Op dat moment moet duidelijk zijn dat en op welke wijze het nieuwe beleid uitvoerbaar is. De UDO wordt tegelijk met de start van de (internet)consultatie van regelgeving of nieuw beleid openbaar gemaakt. De koepels zullen op dat moment gevraagd worden om hun mening over voorgenomen regelgeving of nieuw beleid te geven. In dat verband kunnen zij ook hun mening over de UDO geven⁹. Zo is er balans tussen de positie van het vakdepartement als penvoerder van de UDO en de positie van de (koepels van de) decentrale overheden.

BZK¹⁰ is verantwoordelijk voor de inrichting van het openbaar bestuur en de interbestuurlijke verhoudingen. Met de inrichting en het beheer van de UDO als beleidsinstrument en het bijbehorende normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen (IBV), dat de normen bevat waaraan met behulp van de UDO wordt getoetst, geeft BZK hier mede invulling aan. Daarnaast adviseert BZK in lopende UDO-trajecten over bestuurlijke en financiële randvoorwaarden aan de hand van het normenkader IBV. De UDO en het normenkader IBV vervangen het Beoordelingskader IBV met normen en toetspunten uit 2007. De UDO maakt deel uit van de reguliere afstemprocessen binnen het Rijk¹¹.

Omvang UDO

Het beleid makende departement (vakdepartement) bepaalt bij aanvang eerst samen met BZK en de relevante koepel(s) hoe omvangrijk de UDO moet zijn:

- **Beperkt:** voor kleine of marginale taakwijzigingen
- **Middelgroot:** voor middelgrote taakwijzigingen waar specifieke aandachtspunten goed moeten worden uitgewerkt
- **Uitgebreid:** voor majeure taakwijzigingen met grote impact voor decentrale overheden

Deze varianten zijn indicatief. Tussenvarianten zijn ook mogelijk, afhankelijk van hoe de partijen complexiteit, risico en financiële omvang van de impact van het beleidsvoornemen wegen.

Beleid maken is een iteratief proces. In de praktijk zullen vakdepartement, koepels en BZK op basis van bevindingen tijdens het proces soms weer een stap terug moeten. Zo kan het nodig zijn een oriëntatiefase in te bouwen om de omvang van de UDO te bepalen. Bijvoorbeeld: past de gekozen omvang van de uitwerking nog bij wat we nu over het beleid weten? De daadwerkelijke impact wordt immers soms pas na onderzoek duidelijk. Is het nodig hierover nog (nader) beleidsonderzoek uit te voeren? Of: moet dit beleid worden uitgewerkt in samenhang met andere beleidsvoornemens? Deze handleiding vraagt alleen dat de uiteindelijke keuzes en de uitwerking van het gekozen beleid goed worden vastgelegd.

Relatie UDO met bestaande wet- en regelgeving

De UDO maakt in lijn met de stappen van het Beleidskompas inzichtelijk wat de gevolgen zijn van het beleid en de regels voor decentrale overheden. Zo wordt duidelijk hoe de uitvoerbaarheid van het beleid is onderbouwd en op welke wijze de daarop betrekking hebbende kosten worden vergoed (artikel 108 lid 3 Gemw of 105 lid 3 Pw)¹².

Als er geen sprake is van (een aanpassing van) regelgeving maar wel van nieuw of gewijzigd beleid voor gemeenten en provincies dan is artikel 2 Financiële-verhoudingswet (Fvw) van belang en dan gelden voornoemde wettelijke vereisten tot het plegen van overleg en in beeld brengen van de gevolgen. Als er sprake is van een 'beleidsvoornemen van het Rijk dat leidt tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door decentrale overheden' dan moeten de (financiële) gevolgen in kaart worden gebracht en worden aangegeven hoe de financiële gevolgen voor gemeenten, provincies en/of waterschappen kunnen worden opgevangen. Dit geldt zowel voor nieuw beleid als voor de intensivering van het beleid binnen de bestaande regels, die van invloed is op de uitoefening van taken van decentrale overheden. De UDO reikt het proces aan om die gevolgen in goede onderlinge afstemming in beeld te brengen. Het bevat geen nieuwe normen waaraan getoetst moet worden.

Omdat nieuwe Europees-Nederlandse beleidsdoelen of beleidsintensiveringen, inclusief de bijbehorende regelgeving, in de regel ook gelden voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba heeft iedere UDO ook betrekking op de gevolgen voor deze openbare lichamen. Worden de openbare lichamen van het nieuwe of geïntensiveerde beleid uitgezonderd, dan is het van belang dat dit volgens het principe comply or explain wordt gemotiveerd. Een UDO dient ook te worden opgesteld indien een beleidsintensivering inclusief de bijbehorende regelgeving alleen op de openbare lichamen van toepassing is.

Hieronder behandelt deze handleiding de verschillende stappen meer in detail:

1. Uitwerking fasen beleidsproces, 2. Keuze omvang, 3. Uitwerking vragen Beleidskompas en 4. Keuze uitkering.

In bijlage 3 is een nadere toelichting te vinden over de wettelijke basis van het uitwerken van beleid dat decentrale overheden treft.

1. Uitwerking fasen beleidsproces

Plaats van de UDO in het Beleidskompas

Het proces van de UDO sluit aan op het proces van het Beleidskompas. Dat proces krijgt vorm aan de hand van vijf vragen:

- Wat is het probleem?
- Wat is het beoogde doel?

- Wat zijn de opties om dit te realiseren?
- Wat zijn de gevolgen van deze opties?
- Wat is de voorkeursoptie?

Aandachtspunt bij alle processtappen is de vraag ‘*wie is belanghebbend*’? Voor beleidsvoornemens en voorstellen die decentrale overheden raken, zullen dat dus in iedere fase van het Beleidskompas de decentrale overheden en hun koepels zijn. Het zwaartepunt van de betrokkenheid van de decentrale overheden via de UDO zal veelal liggen bij de fasen waarin de opties in beeld worden gebracht om het gestelde doel te realiseren, de gevolgen van de verschillende optie(s) worden geschetst en de voorkeursoptie wordt bepaald. Maar ook bij het goed verkennen van het probleem en het formuleren van het beoogde doel kan betrokkenheid van decentrale overheden belangrijk zijn, bijvoorbeeld vanwege ervaringsdeskundigheid of om vroegtijdig zicht te krijgen op knelpunten bij het realiseren van ambities van het vakdepartement.

Overigens kunnen decentrale overheden op verschillende manieren belanghebbende zijn. Ook zonder dat er sprake is van een UDO. Bijvoorbeeld doordat decentrale overheden ervaringsdeskundig zijn met het vraagstuk of gevolgen ondervinden van de effecten van het beleid. Decentrale overheden worden in dat geval ook betrokken in de fasen van het verkennen van het probleem en het in kaart brengen van de gevolgen.

Proces uitwerking

- De UDO vormt de invulling van de beleidsvoorbereiding (zowel bij beleidsvorming als –aanpassing) door het vakdepartement wanneer wijziging wordt aangebracht in de taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden. De UDO-uitwerking komt tot stand via de processtappen van het Beleidskompas.
- Is er sprake van een groot wetsvoorstel waarbij eerst een hoofdlijnenbrief naar de Kamer wordt gestuurd, dan kan aan de hand van deze handleiding een eerste rudimentaire schets worden gegeven van de gevolgen voor decentrale overheden.
- Het vakdepartement dat verantwoordelijk is voor het beleidsvoornemen, zorgt voor de totstandkoming van de UDO als onderdeel van het beleidsvormingsproces via het Beleidskompas, in samenwerking met het ministerie van BZK en de koepel(s) van de decentrale overheden die door het beleidsvoornemen worden geraakt.
- Het vakdepartement, BZK en de koepel(s) van de decentrale overheden die door het beleidsvoornemen worden geraakt, besluiten bij de start van het proces samen hoe de UDO proportioneel is aan de kwestie die op tafel ligt. Zijn over de hoofdlijnen van het nieuwe beleid principe-afspraken gemaakt met de decentrale overheden, dan ziet de UDO toe op de uitvoerbaarheid daarvan. Mocht uit de UDO blijken dat de principe-afspraken niet goed uitvoerbaar zijn, dan geeft dit aanleiding deze te herijken om

tot definitieve afspraken te komen. Als beleid wordt gewijzigd zonder (wijziging van) regelgeving, dan ziet de UDO in beginsel toe op alleen die aspecten van het beleid die gewijzigd worden. Indien de uitvoerbaarheid gebaat is bij een breder perspectief, kan dit bredere perspectief niet worden uitgesloten. Als er sprake is van louter een financiële intensivering of extensivering van bestaand beleid, dan betreft de UDO doorgaans de financiële effecten op basis van de Financiële-verhoudingswet, maar ook kunnen uitvoeringsaspecten aan de orde komen. De minister van BZK ziet toe op de uitvoerbaarheid van beleid voor decentrale overheden.

- Het vakdepartement besluit samen met BZK en de koepel(s) van de decentrale overheden die door het beleidsvoornemen worden geraakt of er voor (delen van) de UDO een externe partij wordt ingeschakeld, op basis van de complexiteit en financiële omvang van de impact van het beleidsvoornemen.
- Komen het vakdepartement, BZK en de koepels van decentrale overheden niet binnen een redelijke termijn tot overeenstemming over de omvang van de UDO dan wel over de inschakeling van een externe partij, dan beslist het vakdepartement als penvoerder met inachtneming van het Beleidskompas.
- Ook wordt bepaald of en in welke fase(n) in de planning rekening gehouden moet worden dat gemeenten, provincies respectievelijk waterschappen worden geraadpleegd over het beleidsvoornemen.
- Verder wordt nagegaan of er een relatie is met andere beleidsvoornemens en, indien dit het geval is, hoe de UDO’s hiervoor in samenhang kunnen worden gezien. Beleidsvoornemens die voor een vakdepartement op zichzelf staan, kunnen voor decentrale overheden in de uitvoering wel met elkaar samenhangen. Deze besluiten worden schriftelijk gemotiveerd. De motivatie wordt opgenomen in de Beleidskompasuitwerking.

Wat is het probleem en wat is het beoogde doel?

- Koepels en BZK worden zo vroeg mogelijk in het beleidsproces betrokken. Ook bij het in beeld brengen van het probleem kan immers worden geput uit de ervaringen en signalen die over een bepaald vraagstuk bekend zijn bij decentrale overheden. Het bepalen van doelen is in de eerste plaats aan het vakdepartement, eventueel in afstemming met de Kamers. Doelen kunnen ook worden gesteld via internationale verplichtingen of worden vastgelegd in een coalitieakkoord.

Wat zijn de opties om dit te realiseren?

- In de fase waarin nog meerdere opties worden overwogen om de gestelde doelen te realiseren, biedt de werkwijze van de UDO meerwaarde door bijvoorbeeld de beschikbaarheid van ervaringsdeskundigheid bij decentrale overheden.
- Het vakdepartement, BZK en koepels kunnen gezamenlijk bepalen op welke wijze deze opties in deze fase worden beschreven. De koepels krijgen tijdens deze fase van het proces de gelegenheid om de gemeenten, provincies respectievelijk waterschappen te raadplegen over specifieke uitwerkingsvragen. Zij maken afspraken met het vakdepartement over het tijdpad daarvoor.
- Opties hoeven niet volledig te worden uitgewerkt – daarover kunnen vakdepartement, BZK en koepels immers afspraken maken. Een analyse van de uitvoerbaarheid kan volstaan om de opties naast elkaar te zetten.

Wat zijn de gevolgen van deze opties?

- Waar nodig wordt met inachtneming van het Beleidskompas een uitvoeringstoets of (nader) beleidsonderzoek opgesteld op de voorkeursoptie(s). Het vakdepartement en de betrokken koepel(s) bepalen gezamenlijk op welke aspecten deze betrekking heeft en wie de toets of het onderzoek uitvoert. Eventuele kosten hiervoor worden gedragen door het vakdepartement dat verantwoordelijk is voor het beleidsvoornemen. Bij beleidsvoornemens die door meerdere vakdepartementen worden gedragen, worden de kosten gedeeld.

Wat is de voorkeursoptie?

- De UDO geeft de informatie die nodig is om één of meer voorkeursopties af te wegen. Tegen elkaar en tegen het beoogde doel. Dit resulteert in een concreet voornemen.
- 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. Hiervoor geldt een maximumtermijn van twee maanden¹³. Het vakdepartement en de koepel(s) kunnen een kortere termijn afspreken.
- De UDO en de aan de UDO ten grondslag liggende uitvoeringstoetsen en onderzoeken¹⁴ worden openbaar gemaakt op het moment dat het beleidsvoornemen in consultatie gaat. De reactie in het kader van de formele consultatie wordt openbaar gemaakt

nadat deze is gegeven¹⁵. Zo is er balans tussen de positie van het vakdepartement als penvoerder van de UDO en beleidsverantwoordelijke en de positie van de (koepels van de) decentrale overheden.

Vragen over de UDO kunnen worden gesteld via PostbusUDO@minbzk.nl.

2. Keuze omvang

Het beleid makende departement (vakdepartement) bepaalt bij aanvang samen met BZK en de relevante koepel(s) hoe omvangrijk de UDO moet zijn. Uitgangspunt van de UDO is proportionaliteit: beperkt als het kan, uitgebreid als het moet. Hieronder worden indicatief drie varianten behandeld: beperkt, middelgroot en uitgebreid. Worden er meerdere beleidsopties beschreven, dan moet ook inzichtelijk zijn op welke gronden voor de voorkeursoptie is gekozen.

Tussenvarianten qua omvang zijn ook mogelijk, afhankelijk van hoe de partijen complexiteit, risico en financiële omvang van de impact van het beleidsvoornemen wegen. In overleg kan tijdens het iteratieve proces dat beleidsvorming is, de afgesproken omvang worden op- of teruggeschoefd, als gedurende de rit inzichten voortschrijden met het in kaart brengen van de feiten.

Beperkt

Wanneer	Een enkele taak van een decentrale overheid verandert slechts in beperkte of overzichtelijke mate; de verantwoordelijkheden van elke bestuurslaag blijven hetzelfde; het financieel arrangement blijft hetzelfde; het effect is voor alle decentrale overheden vergelijkbaar en de risico's veranderen niet.
Reikwijdte	Er wordt één beleidsoptie uitgewerkt. De UDO gaat in op de gevolgen voor de uitvoering en de financiële effecten.
Hoe	Het vakdepartement werkt de optie uit en maakt daarbij gebruik van de inbreng van BZK en koepel(s). In één of twee vergaderingen wordt de uitwerking van de UDO vastgesteld.
Lengte UDO	Enkele zinnen in de Beleidskompasuitwerking.

Middelgroot

Wanneer	Decentrale overheden krijgen er een taak bij of verliezen er één; een taak wordt anders georganiseerd (financieel of in de uitvoering); taakwijzigingen die wezenlijke risico's met zich meebrengen; taakwijzigingen die vereisen dat decentrale overheden anders met elkaar gaan samenwerken.
Reikwijdte	Er wordt één beleidsoptie uitgewerkt. De UDO gaat in op de bestuurlijke aspecten, de uitvoering, samenwerking met andere overheden, financiële effecten en risico's en identificeert indicatoren waaraan het succes en de risico's van het beleid kan worden afgemeten.
Hoe	Het vakdepartement werkt de gekozen beleidsoptie uit. BZK en koepel(s) leveren inbreng op de gekozen optie. De uitwerking van de UDO wordt zo gezamenlijk tot stand gebracht door het vakdepartement, BZK en de koepel(s). Instrumenten voor monitoring zijn klaar op het moment dat beleid wordt ingevoerd.
Lengte UDO	Enkele paragrafen in de Beleidskompasuitwerking, met een eventuele rapportage van een externe partij als bijlage.

Uitgebreid

Wanneer	Decentrale overheden krijgen er een set taken bij of verliezen er een aantal; de taken van decentrale overheden worden over een breed terrein anders georganiseerd; taakwijzigingen die aanzienlijke risico's met zich meebrengen.
Reikwijdte	Er worden meerdere beleidsopties beschreven. Een analyse van de uitvoerbaarheid kan volstaan om de opties naast elkaar te zetten. De beste optie(s) wordt/worden gekozen op basis van een heldere afweging en de kaders van het Beleidskompas.
Hoe	Het vakdepartement werkt de gekozen beleidsoptie(s) samen met BZK en koepel(s) uit. Het vakdepartement onderbouwt deze optie(s) zoveel mogelijk met (empirisch) bewijs. Er wordt informatie opgehaald en gedeeld met en gewogen door BZK en koepel(s). Instrumenten voor monitoring en voorstel voor tussentijdse evaluatie zijn klaar op het moment dat beleid wordt ingevoerd.

Lengte UDO Een aanzienlijk deel van de Beleidskompasuitwerking, met de relevante rapportages van externe partijen als bijlagen.

3. Uitwerking vragen Beleidskompas

Hieronder staan per Beleidskompasvraag specifieke aandachtspunten voor decentrale overheden in aanvulling op de Beleidskompasvraag en de aandachtspunten in het Beleidskompas zelf. Het Beleidskompas geeft aan hoe de vragen te beantwoorden; de aandachtspunten hieronder zijn van belang voor beleid dat decentrale overheden raakt.

Niet alle aandachtspunten hoeven voor elk beleidsvoornemen te worden behandeld: alleen die aandachtspunten die relevant zijn. Dit is iets wat het vakdepartement, BZK en koepel(s) samen vaststellen. Komen zij niet tot overeenstemming binnen een redelijke termijn, dan beslist het vakdepartement met inachtneming van het Beleidskompas.

Zaak is dat bij de start van het proces de gewenste reikwijdte van de UDO wordt vastgesteld, waarbij de aandachtspunten hieronder als leidraad dienen. Het vakdepartement en de betrokken koepel(s) bepalen gezamenlijk op welke van de onderstaande aandachtspunten een uitvoeringstoets of (nader) beleidsonderzoek nodig is. In elk geval vindt een uitvoeringstoets plaats over de financiële effecten en bekostiging.

Uitgangspunt is dat de invulling van de UDO laat zien wat de beleidstheorie en veronderstelde impact op decentrale overheden is, verslag wordt gedaan van het gezamenlijk doorlopen proces en dat rekening is gehouden met de wettelijke eisen die gelden voor beleid dat decentrale overheden raakt.

De bewijsvoering in de UDO is waar mogelijk gebaseerd op kwantitatieve gegevens uit openbare, dan wel verifieerbare bronnen. Waar dit niet mogelijk is, moet duidelijk en navolgbaar zijn hoe de gehanteerde gegevens tot stand zijn gekomen. Aannames moeten worden gemotiveerd.

Overkoepelend: Wie is belanghebbend?

- Welke decentrale overheden zijn betrokken? Betreft dit alle gemeenten, provincies of waterschappen, of slechts een deel?

Vraag 1: Wat is het probleem?

- Wat is de aard en omvang van het probleem en welk deel heeft betrekking op decentrale overheden?
- Is het voor decentrale overheden een probleem?
- Wordt de probleemdefinitie tussen Rijk en decentrale overheden gedeeld?
- Welk deel van het probleem ligt nu bij decentrale overheden?

Vraag 2: Wat is het beoogde doel?

- Zijn de doelstellingen van de bestuurslagen gelijk? Liggen ze in elkaars verlengde of is er sprake van tegengestelde belangen? Kunnen deze tegenstellingen worden overbrugd?
- Zijn doelstellingen van organen binnen decentrale overheden gelijk, of is er sprake van tegengestelde belangen?
- Welke keuzes moeten gemaakt worden in de prioritering van doelen? Hoe verhouden deze keuzes zich tot waarden van goed bestuur, zoals rechtsgelijkheid en inclusie? Is de opgave overal hetzelfde of zijn er verschillen? Hoeveel verschil is (nog) acceptabel, en waarom?

Vraag 3: Wat zijn de opties om dit te realiseren?

Met de aandachtspunten hieronder wordt inzichtelijk gemaakt welke decentrale overheden wat, wanneer, waarom, hoe en met welke middelen gaan doen.

Voor een uitgebreide UDO: laat zien welke beleidsopties er bestaan om het probleem op te lossen:

- Noem hierbij in elk geval de beleidsoptie om de uitgangssituatie te handhaven.
- Leg een relatie tussen probleem, doelen en beleidsoptie.
- Welke oplossingen zijn al afgevallen of uitgesloten en waarom?

Voor beperkte, middelgrote en uitgebreide UDO: werk de beleidsopties langs de volgende dimensies uit:

Klik op het aandachtspunt om relevante verdiepende vragen te zien.

- [Waarom is er een rol weggelegd voor decentrale overheden?](#)
- [Wat zijn de bestuurlijke overwegingen bij de vormgeving van de beleidsoptie?](#)
- [Welke aandachtspunten zijn van belang bij de uitvoering van de beleidsoptie?](#)

- [Verduidelijk de betekenis van samenwerking met andere overheden bij de beleidsoptie?](#)
- [Wat zijn de financiële effecten van de beleidsoptie en hoe vindt de bekostiging plaats?](#)
- [Welke risico's spelen bij de beleidsoptie en hoe worden ze ondervangen?](#)

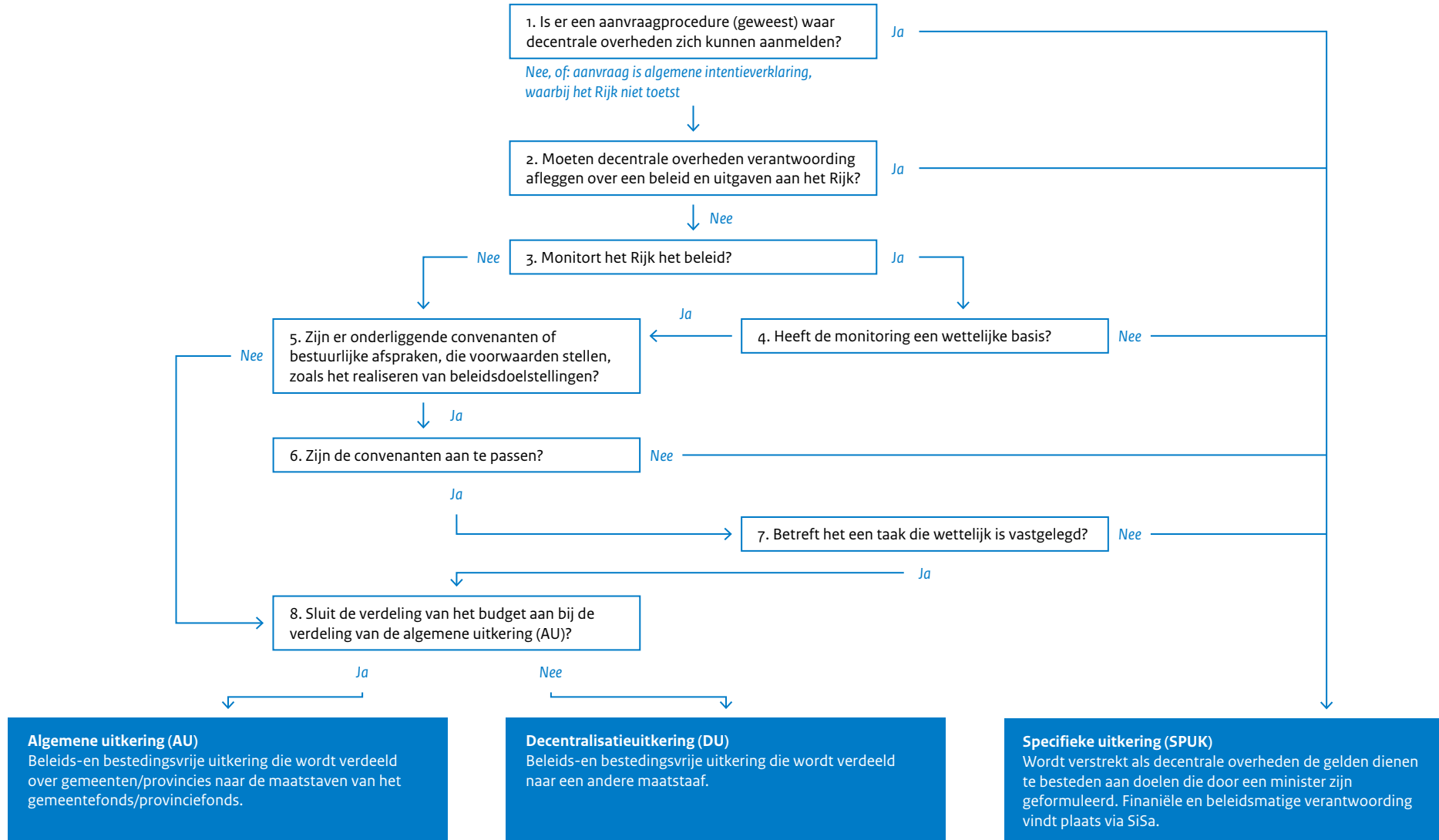
Vraag 4: Wat zijn de gevolgen van deze optie?

- Hoe doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar is elke beleidsoptie in het behalen van de doelen en het oplossen van het probleem?
- Hoe verhouden voor- en nadelen van elke beleidsoptie zich tot elkaar?
- Welke afweging tussen positieve en negatieve effecten wordt bij elke beleidsoptie gemaakt?

Vraag 5: Wat is de voorkeursoptie?

- Welke beleidsoptie komt hieruit als beste naar voren en waarom?
- Aan de hand van welke **indicatoren** kan worden afgemeten hoe de beleidsoptie uitpakt? Maak onderscheid tussen implementatiefase en structurele beeld.
- Hoe kan **monitoring** worden opgezet om de uitwerking van de beleidsoptie te volgen? Kan dit op een manier die de informatielasten laag houdt? Zie ook de IBI-spelregels¹⁶.
- Wat zijn de toetspunten bij de **invoeringstoets** één jaar na ingang van het beleid? Wat zou bijvoorbeeld juist wel moeten gebeuren, en wat juist niet? Welke besluitvorming wordt hieraan verbonden?
- Wat zijn verder goede momenten voor **evaluatie**? Waarom? Welke besluitvorming wordt hieraan verbonden? Let op: besluitvorming op basis van monitoring kan uitkeringsvormen uitsluiten. Zie ook hoofdstuk 4. Keuze uitkering.

Stroomschema uitkeringsvorm



4. Keuze uitkering

In het geval van taken bij gemeenten en provincies: wordt ervoor gekozen om de taak te bekostigen met middelen vanuit het Rijk, dan zijn er belangrijke beperkende voorwaarden^{17,18}.

- Het verdient de voorkeur om middelen aan gemeenten en provincies te verstrekken via respectievelijk, het gemeente- en provinciefonds, conform de memorie van toelichting van de Fvw¹⁹.
- Sluit de verdeling van het budget aan bij de verdeling van de algemene uitkering, dan kan dit via de algemene uitkering. Is een andere maatstaf gewenst, dan kan worden gekozen voor een decentralisatie-uitkering.
- In gevallen waarin belangrijk is dat de uitkering aan het specifiek omschreven doel wordt besteed, wordt gekozen voor de specifieke uitkering. Ook wanneer het gewenst is eenzijdig (niet-wettelijke) voorwaarden op te leggen vanuit het Rijk. In de voorkeursvolgorde van uitkeringen, komt de specifieke uitkering als laatste.
- Het ministerie van BZK voert de regie over het gebruik van decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen. Nieuwe decentralisatie-uitkeringen worden door BZK en Financiën getoetst op rechtmatigheid.

Het stroomschema²⁰ uitkeringsvorm maakt duidelijk wanneer welke uitkeringsvorm kan worden gebruikt. Verdere vragen over de uitkeringsvorm kunnen worden gericht aan postbusuitkeringen@minkbzk.nl.

Bijlage 1 Verdiepende vragen

Wat zijn de opties om dit te realiseren?

Waarom is er een rol weggelegd voor decentrale overheden?

- Waarom is bij het beleidsvoornemen een rol voor gemeenten/provincies/waterschappen weggelegd?
- Kunnen decentrale overheden op doeltreffende en doelmatige²¹ wijze de taak(-wijziging) realiseren?²² Waarom?
- Wordt met de taakwijziging eenheid in de verschillende delen van Nederland beoogd, of zijn verschillen tussen gemeenten, provincies en waterschappen nodig dan wel aanvaardbaar?
- Op welk niveau worden belangen rondom het beleidsvoornemen gewogen? Gemeentelijk, provinciaal, regionaal, landelijk of per waterschap?

- Heeft de taak samenhang met het huidige pakket aan taken van decentrale overheden?
- Is er samenhang met ander beleid dat decentrale overheden treft? Kunnen decentrale overheden verschillende beleidsambities gemakkelijk in samenhang verwezenlijken?

Terug naar [Wat zijn de opties om dit te realiseren?](#)

Wat zijn de bestuurlijke overwegingen bij de vormgeving van de beleidsoptie?

- Waarom wordt de taak op dit niveau belegd? Waarom zou dit door gemeenten/provincies/waterschappen moeten worden gedaan?²³
- Helpt de beleidsoptie decentrale overheden om belangen op decentraal niveau te wegen zodat maatwerk kan worden geleverd? Hoe? Indien dit niet het geval is: waarom niet?
- Hoe past elke beleidsoptie bij het bestaande pakket aan taken en middelen van decentrale overheden?
- Welke verantwoordelijkheden krijgen decentrale overheden erbij of verdwijnen juist? Is de verantwoordelijkheid duidelijk en afgebakend?
- Hoe kunnen raad/provinciale staten/algemeen bestuur beleid maken met de beleidsoptie? Is er veel ruimte om op basis van lokale voorkeuren verschillende keuzes te maken (beleidsmatig en financieel)? Kunnen raad/provinciale staten/algemeen bestuur kaders stellen voor dagelijks bestuur en deze organen controleren? Hoe?
- Wat is de rol voor raad/provinciale staten/algemeen bestuur als sprake is van taken met (zeer) weinig beleidsvrijheid.
- Mag het voorzieningenniveau tussen gemeenten/provincies/waterschappen verschillen?
- Is er aanleiding om Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) uit te zonderen van het nieuwe beleid of de beleidsintensivering?²⁴

Terug naar [Wat zijn de opties om dit te realiseren?](#)

Welke aandachtspunten zijn van belang bij de uitvoering van de beleidsoptie?

- Is helder wat de taak(-wijziging) voor decentrale overheden omvat?
- Hebben decentrale overheden ruimte, kunde en bevoegdheden om de opgave op zich te nemen (implementatiefase) en (structureel) uit te voeren? Zo nee, hoe ondersteunt het Rijk decentrale overheden hierbij? Wat zijn de randvoorwaarden om die ruimte, kunde en bevoegdheden te ontwikkelen?
- Welke handelingen en maatregelen zouden decentrale overheden moeten uitvoeren om hun aandeel in de beleidsoptie goed uit te voeren? Hoe makkelijk kunnen ze dit doen?

- Krijgen decentrale overheden met de beleids optie beleidsvrijheid in wat ze doen, en hoe ze hier invulling aan geven? Krijgen ze mogelijkheden om effectief te sturen? Welke beperkende factoren zijn er?
- Wat zijn de randvoorwaarden voor decentrale overheden om effectief te kunnen sturen? Indien er geen beleidsvrijheid is of die wordt beperkt: waarom? Hoe worden de belangen hier tegen elkaar afgewogen?
- Wat moet het Rijk doen om te zorgen dat decentrale overheden de taak(-wijziging) kunnen uitvoeren? Denk hier bijvoorbeeld aan landelijke informatievoorziening of ICT.
- Welke taken ziet het Rijk nog voor zich weggelegd bij de gedecentraliseerde taak vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid (kennis, wetenschap, innovatie, best practices etc.)?
- Is de impact van elke beleids optie op elke gemeente/provincie/waterschap vergelijkbaar? Hoe worden verschillen opgevangen?
- Is het eventueel geplande interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van het beleidsvoornemen zo sober en doelmatig mogelijk? Indien niet: waarom niet? Let op: interbestuurlijk toezicht sluit bepaalde uitkeringsvormen uit (zie 4. Keuze uitkering).

Terug naar [Wat zijn de opties om dit te realiseren?](#)

Verduidelijk de betekenis van samenwerking met andere overheden bij de beleids optie?

- Is de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen duidelijk voor alle betrokken partijen?
- Noopt het beleidsvoornemen decentrale overheden om (regionaal) samen te werken? Zo ja, waarom en hoe? Ontstaat de samenwerking vanzelf van onderop of moet deze worden opgelegd? Kan in dat laatste geval bij een bestaande regionale samenwerking worden aangesloten?
- Welke invloed hebben individuele decentrale overheden binnen de samenwerkingsvorm, formeel en in de praktijk?
- Welke coördinatie- en besluitvormingsoverleggen vereist elke beleids optie? (verticaal en horizontaal)? Dragen ze bij aan effectieve besluitvorming?

Terug naar [Wat zijn de opties om dit te realiseren?](#)

Wat zijn de financiële effecten van de beleids optie en hoe vindt de bekostiging plaats?

Met deze vragen worden de artikelen 108 lid 3 Gemw, 105 lid 3 Pw, en/of 2 Fvw²⁵ uitgewerkt.

- Wat zijn de te verwachten eenmalige implementatiekosten van de beleids optie voor de decentrale overheden?
- Wat zijn de te verwachten structurele financiële effecten (kosten en besparingen) van de beleids optie voor decentrale overheden?
- Hoe wordt de taakwijziging bij elke beleids optie bekostigd? Met Rijksmiddelen of eigen middelen decentrale overheden? Past de bekostiging bij elke beleids optie?
- Als wordt bekostigd met middelen van het Rijk: welke uitkeringsvorm past bij het beleid? Welke wijze van indexatie van de uitkering is hier passend voor? Zie ook hoofdstuk 4. Keuze uitkering.
- Als wordt bekostigd met middelen van het Rijk: welk departement is verantwoordelijk voor het organiseren van de benodigde dekking?²⁶
- Als wordt bekostigd met eigen middelen: vraagt de beleids optie een inspanning die in verhouding staat tot hoeveel elke decentrale overheid kan ophalen aan eigen middelen? Kan elke gemeente/provincie/waterschap naar verhouding evenveel ophalen? Wat zijn de gevolgen voor de lokale lasten?
- Bevat de beleids optie kan-bepalingen (bijvoorbeeld: met het realiseren van deze beleids optie krijgen decentrale overheden de mogelijkheid om iets (deels) te doen)? Als handelingen van decentrale overheden noodzakelijk zijn om het doel van het Rijksbeleid te verwezenlijken, geef dan aan hoeveel bekostiging bij deze handelingen past.
- Passen de middelen bij het gekozen ambitieniveau? Kan het gekozen doel worden gehaald met deze middelen?
- Als decentrale overheden geen of weinig beleidsvrijheid krijgen: hoe worden beperkingen in sturingsmogelijkheden opgevangen met de wijze van bekostiging om de risico's op te vangen?
- Hoe worden administratieve lasten en regeldruk voor decentrale overheden zo veel mogelijk beperkt?

Terug naar [Wat zijn de opties om dit te realiseren?](#)

Welke risico's spelen bij de beleids optie en hoe worden ze ondervangen?

- Krijgen decentrale overheden met de beleids optie meer juridische en financiële risico's op te vangen of brengt de uitvoering andersoortige risico's met zich mee? Maak een onderscheid tussen risico's in een mogelijke transitiefase en risico's in de situatie erna.
- Hoe worden de risico's ondervangen?
- Van welke factoren is onbekend of onzeker hoe ze uitpakken bij het verwezenlijken van het beleidsvoornemen? Benoem deze, en de risico's ervan, expliciet. Hoe groot zijn de financiële risico's? Kunnen decentrale overheden hierop sturen en/of ze beheersen?

Terug naar [Wat zijn de opties om dit te realiseren?](#)

Bijlage 2 Uitkeringsvormen

1. De juiste uitkeringsvorm

Gemeenten en provincies ontvangen een groot deel van hun inkomsten van het Rijk voor aan hen opgedragen taken. Dat kan via de drie uitkeringsvormen binnen het gemeente- of provinciefonds, te weten de algemene uitkering (AU), de integratie-uitkering (IU) en de decentralisatie-uitkering (DU). Een andere uitkeringsvorm is de specifieke uitkering (SPUK). Alle uitkeringsvormen zijn wettelijk verankerd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

Met de AU, IU en DU binnen het gemeente- en provinciefonds worden decentrale overheden bekostigd voor aan hen opgedragen taken. Het betreft taken met een zekere mate van beleidsvrijheid waarover zij verantwoording afleggen aan hun gemeenteraad of provinciale staten. BZK draagt samen met Financiën zorg voor het beheer van deze twee fondsen op de Rijksbegroting. Met de SPUK worden taken bekostigd via de begroting van een departement waarover decentrale overheden aan het Rijk verantwoording moeten afleggen. De verschillen tussen de uitkeringsvormen worden in de eerste paragraaf van deze bijlage toegelicht. De tweede paragraaf gaat in op de vraag hoe het uitkeringsproces werkt en wanneer men voor welke uitkeringsvorm kiest.

Deze bijlage gaat alleen in op uitkeringen die vanuit **beleid** van departementen aan decentrale overheden worden uitgekeerd. Er is ook nog een andere uitkering, te weten de ‘aanvullende uitkering’ voor wanneer een gemeente onder financiële curatele wordt gesteld. Deze aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Fvw wordt uit het gemeentefonds betaald, waardoor de andere gemeenten minder ontvangen.

1.1 Beschikbare uitkeringsvormen

Algemene uitkering (AU)

De algemene uitkering is de preferente uitkering. Via deze uitkering worden middelen toegekend voor door de Kamer vastgestelde taken, volgens een objectief verdeelmodel. In het geval van gemeenten gebeurt dit binnen het gemeentefonds, bij provincies binnen het provinciefonds. Hoeveel geld individuele gemeenten en provincies uit deze fondsen krijgen middels een algemene uitkering, hangt af van een aantal kenmerken en de belastingcapaciteit van de decentrale overheden. Zo kijkt de Rijksoverheid onder meer naar het aantal inwoners, het aantal uitkeringsgerechtigden en de oppervlakte van de gemeenten en provincies. Voor ieder van dit soort maatstaven, ruim zestig in totaal, ontvangt de gemeente of provincie een bedrag ‘per eenheid’. De uiteindelijke middelen die gemeenten en provincies via de algemene uitkering ontvangen zijn vrij besteedbaar. Dit betekent dat de ontvangende partij zelf kan beslissen welke taken met de middelen

worden verricht, binnen de ruimte die de wetten bieden waarin de taken zijn vastgelegd. Voor meer informatie zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies.

Decentralisatie uitkering (DU) / Integratie uitkering (IU)

De volgende optie binnen de voorkeursvolgorde is de IU of DU. Dit type uitkering is een financiële bijdrage aan gemeenten en provincies voor hun inspanning voor een taak of beleidsdoel. Om beleidsmatige redenen kan dit geld (nog) niet via de maatstaven van de AU worden verdeeld. In het geval van de IU wordt binnen een bij de maatregel te bepalen termijn de uitkering naar de AU overgeheveld. Een DU daarentegen is een uitkering waarbij geen termijn van de overgang van de uitkering naar de AU is vastgesteld. De minister van BZK heeft in 2015 laten weten de IU niet meer te zullen gebruiken.

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het gebruik van een DU is dat het stellen van voorwaarden door het Rijk bij de toekenning van een DU die de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperken niet is toegestaan. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan het verbinden van financiële, juridische of beleidsmatige consequenties aan het (niet) realiseren van opgelegde voorwaarden, of aan het (gedetailleerd) opschrijven van de wijze van besteding van de middelen.

Specifieke uitkering (SPUK)

Als ook een DU niet mogelijk blijkt, dan valt de keuze uiteindelijk op een SPUK of verzameluitkering (VU). De SPUK wordt verstrekt als decentrale overheden de gelden daadwerkelijk dienen te besteden aan een door een minister geformuleerd beleidsdoel. In de Financiële-verhoudingswet wordt dit beschreven als een *“bijdrage uit ‘s Rijkskas die door óf vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een openbaar belang aan gemeenten en provincies wordt verstrekt”*.

Dit betekent dat er bij een SPUK sprake is van financiële en/of beleidsmatige verantwoording van de betrokken decentrale overheid aan het Rijk, omdat de uitkering onder voorwaarden door het Rijk wordt verstrekt.

Gelet op de voorkeursvolgorde voor de verstrekking van gelden aan decentrale overheden is een SPUK samen met de VU de laatste optie. De SPUK is in elk geval van toepassing als sprake is van beleidsonzekerheid. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de uitvoering door decentrale overheden van door het Rijk geïnitieerd beleid onzeker is, zoals bij experimenteel beleid, of wanneer met onduidelijke volumeontwikkelingen rekening moet worden gehouden, dan is financiële sturing van het Rijk aan de orde en wordt gekozen voor een SPUK.

De verantwoording over de besteding van SPUKs verloopt via de verantwoordingsmethode SiSa (Single Information, Single Audit, oftewel eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole). Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken die gemeenten en provincies maken.

1.2 Wanneer gebruik je welke uitkeringsvorm?

De keuze voor de uitkeringsvorm wordt bepaald door (1) de manier waarop het Rijk en de decentrale overheden willen samenwerken, (2) het doel van het beleid en (3) de financiële verdeling van het budget van het beleid. Gelet op de autonome positie van de decentrale overheden staan de verschillende typen uitkeringen in een voorkeursvolgorde als het gaat om de keuze voor de uitkeringsvorm die bij het doel past. Binnen deze voorkeursvolgorde staat het gebruik van een AU op één, de DU/IU op twee en de SPUK (of VU) op de laatste plaats. Die voorkeursvolgorde vloeit voort uit de positie die deze overheden in ons staatsrechtelijk bestel innemen, waarbij hen een zo groot mogelijke vrijheid bij het uitvoeren van hun taken toekomt.

Wanneer de financiële verdeling van het budget van het nieuwe beleid aansluit bij de verdeling van de AU, dan kan voor deze vorm worden gekozen. Het nieuwe beleid sluit dan aan bij de kerntaken van gemeenten of provincies en wordt uitgevoerd door alle gemeenten of provincies op basis van wet- en regelgeving of een beleidsdocument.

Wanneer het tijdelijke middelen betreft of een goede verdeling niet lukt via de AU blijven er twee andere opties over: de DU of de SPUK. De keuze tussen een DU of een SPUK kan worden gebaseerd op de manier waarop het Rijk en decentrale overheden willen samenwerken en de verantwoordelijkheid willen verdelen. De sturing van het beleid en de gevraagde verantwoordingsinformatie dienen hier goed op aan te sluiten.

Soms kan er sprake zijn van onzekerheid omtrent de beleidsuitvoering door decentrale overheden, zoals bij experimenteel beleid, beleid met onduidelijke volumeontwikkelingen of situaties waarin het gebruik van een DU in het verleden niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. In dat soort gevallen kan een vorm van sturing door het Rijk, middels het stellen van voorwaarden of maken van gedetailleerde afspraken, van belang zijn. Hierbij kan (maar niet uitputtend) gedacht worden aan de volgende categorieën van voorwaarden:

- het eenzijdig verbinden door het Rijk van (financiële, juridische of beleidsmatige) gevolgen, aan het (niet) realiseren van de opgelegde voorwaarden;
- het eenzijdig (gedetailleerd) voorschrijven van de wijze van besteding van de middelen.

Dergelijke voorwaarden zijn niet toelaatbaar in combinatie met de toekenning van een DU, omdat hiermee de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperkt wordt.

Wanneer er wegens onzekerheid omtrent de beleidsuitvoering door decentrale overheden dus behoefte is aan eenzijdige sturing vanuit het Rijk, moet men dus kiezen voor een SPUK.

Het maken van tweezijdige afspraken is echter wel toelaatbaar in combinatie met de toekenning van een DU als het initiatief van de afspraken bij de decentrale overheid ligt. Het niet-nakomen van afspraken mag echter wederom geen (financiële of beleidsmatige) gevolgen hebben. De te maken afspraken zijn dus op te vatten als intentieverklaringen, waarbij rekenschap wordt gegeven van het feit dat bij gemeenten en provincies de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten (art. 124 Gw). Er kunnen in beginsel afspraken gemaakt worden bij de toekenning van een DU over:

- doelen, mits er genoeg beleidsvrijheid is om deze doelen te bereiken;
- een informatie-arrangement gericht op het vaststellen van de beleidseffecten, met het oog op gezamenlijk leren en evalueren;
- de *governance* voor de samenwerking, zolang het Rijk daarmee geen sturing of zeggenschap verwerft die de beleids- en bestedingsvrijheid beperkt.

Een laatste punt van aandacht bij de keuze tussen een DU of een SPUK is de bestaande onderliggende wetgeving of een convenant. Het kan voorkomen dat er vanuit het Rijk geen behoefte is aan sturing middels het stellen van voorwaarden, maar de uitkering van de financiële middelen gebaseerd is op wetgeving of een convenant dat eerder is opgesteld en waarin toch voorwaarden worden beschreven. Wanneer dit een convenant betreft, kan worden gekeken of dit aangepast kan worden door de voorwaarden te schrappen. In dat geval kan men de middelen alsnog toewijzen via een DU. Wanneer dergelijke voorwaarden niet kunnen worden aangepast, moet men alsnog kiezen voor een SPUK. Voorwaarden op basis van wetgeving kunnen wel in combinatie met een DU. De basis kan ook gelegen zijn in lagere regelgeving, die dan wel moet zijn gebaseerd op een toereikende delegatiegrondslag.

Bijlage 3 Basis wet- en regelgeving

De basis voor de financiële en bestuurlijke verhoudingen ligt besloten in een aantal wetten en afspraken. De **Grondwet** schrijft voor dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van gemeenten en provincies aan hun besturen wordt overgelaten. De **Waterschapswet** bepaalt dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur ter behartiging van de taken die het waterschap bij (provinciaal) reglement zijn opgedragen bij het waterschapsbestuur ligt.

Artikel 108 van de **Gemeentewet**, artikel 105 van de **Provinciewet** en artikel 56 van de **Waterschapswet** bepalen dat alleen bij of krachtens wet taken kunnen worden opgedragen aan gemeenten, provincies en waterschappen. Voor gemeenten en provincies bepalen de genoemde artikelen dat de kosten verbonden aan deze taken door het Rijk aan hen worden vergoed. Artikel 98 van de **Waterschapswet** stelt dat voor waterschappen als basisprincipe geldt dat de kosten van de taken met eigen belastingen worden gedekt. Artikel 117 van de **Gemeentewet** en artikel 115 van de **Provinciewet** stellen dat voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot Rijksbeleid worden gerekend, slechts worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze op gemeentelijk of provinciaal niveau kan worden belegd.

Artikel 116 van de **Gemeentewet** en artikel 114 van de **Provinciewet** nopen ministers om in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beide artikelen geven de minister van BZK verder de mogelijkheid om bedenkingen kenbaar te maken tegen maatregelen die niet stroken met het decentralisatiebeleid van de regering. Artikel 57 van de **Waterschapswet** schrijft onder andere voor dat departementen waterschappen informeren over 'aangelegenheden die voor hen van belang zijn' en open moeten staan voor overleg daarover met de waterschappen.

Artikel 2 van de **Financiële-verhoudingswet** schrijft voor dat het Rijk in kaart moet brengen wat de financiële gevolgen zijn voor gemeenten of provincies, en via welke bekostigingswijze deze gevolgen kunnen worden opgevangen. Via artikel 5 van de **Code Interbestuurlijke Verhoudingen** geldt voor de waterschappen een gelijke benadering. Verder hebben Rijk en decentrale overheden in dezelfde Code afspraken gemaakt voor goed samenspel.

Artikel 3.1 van de **Comptabiliteitswet** vereist dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, de beleidsinstrumenten die worden ingezet en de financiële gevolgen voor het Rijk, en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Artikel 4.13, eerste lid, van de **Comptabiliteitswet** bepaalt dat voorstellen met financiële gevolgen voor het Rijk niet aan de ministerraad of het parlement worden aangeboden dan nadat de minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven. Ook de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) hebben een formele rol op grond van het besluit FEZ van het Rijk. Zo zijn directies FEZ onder meer verantwoordelijk voor het toezicht houden op voorstellen met financiële gevolgen die aan de ministerraad of het parlement worden gezonden.

Verschillen in beleid en regelgeving met de buurlanden kunnen tot gevolg hebben dat grenseffecten optreden waardoor het vrije verkeer van personen, goederen en diensten over de grens in de grensregio's wordt beïnvloed. De **Leidraad Grenseffecten** is een kwaliteitseis in het Beleidskompas die helpt grenseffecten in beeld te brengen en te concretiseren alsmede aanknopingspunten biedt om met gesignaleerde grenseffecten te mitigeren.

Sinds oktober 2019 geldt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, te weten Caribisch Nederland, het principe comply or explain. In bepaalde gevallen kan het dan nodig zijn om de openbare lichamen te consulteren. Zie [hier](#) voor meer informatie of contactgegevens van de openbare lichamen of mail de directie Koninkrijksrelaties (complyorexplain@minbzk.nl).

De **IBI-spelregels** tenslotte zijn als verplichte kwaliteitseis opgenomen in het **Beleidskompas** en zijn een verplicht onderdeel van de interbestuurlijke verhoudingen. De spelregels richten het interbestuurlijke informatieverkeer tussen het Rijk en decentrale overheden in volgens de uitgangspunten 'transparant en interactief proces', 'juiste informatie' en 'minst belastend'. De spelregels gelden voor alle informatiestromen tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Eindnoten

- 1 Artikelen 112 en 113 Gemeentewet (Gemw) en 110 en 111 Provinciewet (Pw). Artikel 57 Waterschapswet (Wschw) bevat een gelijklopende bepaling.
- 2 Artikelen 114 Gemw en 112 Pw. Gelet op artikel 124 van de Grondwet wordt zowel het beperken van de autonome ruimte van gemeenten en provincies als het opleggen van medebewind uitsluitend gedaan middels wet- en regelgeving. Beiden vallen onder de reikwijdte van de verplichting een bestuurlijke reactie te vragen.
- 3 Het in kaart brengen van financiële gevolgen en de wijze waarop deze worden ondervangen is verplicht op grond van artikel 2 Financiële-verhoudingswet (Fvw). Artikel 2 Fvw geldt niet voor waterschappen, maar zoals in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (IBV) is verwoord geldt voor hen wel een overeenkomstige benadering voor wat betreft het in beeld brengen van financiële gevolgen. De verplichting voor het Rijk de kosten als gevolg van medebewind te bekostigen, vloeit voort uit artikel 108 Gemw en 105 Pw.
- 4 De overheden staan in Nederland niet hiërarchisch ten opzichte van elkaar. Wel is het zo dat in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat het aan de wetgever is om te bepalen hoe groot de autonome ruimte van de gemeenten en provincies formeel en materieel is. De wetgever kan ook eenzijdig taken bij gemeenten en provincies neerleggen. Hierbij moet aandacht en erkenning van de constitutionele positie van de decentrale overheden zijn. De UDO draagt eraan bij die verantwoordelijkheid van de wetgever voor de positie van de decentrale overheden in te vullen. De inrichting van dit proces maakt een zorgvuldige afweging en totstandkoming mogelijk van die wetten en regels die de open huishouding van gemeenten en provincies kunnen beïnvloeden.
- 5 Artikelen 116 Gemw en 114 Pw
- 6 Zie bijlage 3. Basis wet- en regelgeving
- 7 Deze handleiding is bestemd voor beleidsambtenaren bij het Rijk die het Beleidskompas toepassen. In de eerste helft van 2023 vervangt het Beleidskompas, het kompas voor (de ontwikkeling van) beleid en regelgeving, het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Deze handleiding anticipeert bij vaststelling op het Beleidskompas en wordt gepubliceerd op de website van het IAK/ Beleidskompas.
- 8 De UDO is niet hetzelfde en komt niet in de plaats van de bestaande uitvoeringstoetsen die worden uitgevoerd door de koepels en andere organisaties. De uitvoeringstoets maakt onderdeel uit van het hierna te beschrijven proces van de UDO. Het vakdepartement en de betrokken koepel(s) bepalen gezamenlijk op welke aspecten een uitvoeringstoets of (nader) beleidsonderzoek wordt uitgevoerd.
- 9 Het proces van de UDO en de mogelijkheid van de koepels om op het beleidsvoornemen en de UDO te reageren en de openbaarmaking van het geheel, geeft invulling aan de eisen van de artikelen 112 en 113 Gemw, 110 en 111 Pw en 57 Wschw alsmede aan de moties [Inge van Dijk/Grinwis \(kamerstuk 35.925, nr. 90: aantoonbare naleving artikelen 108 Gw en 2 Fvw\)](#) en [Van Dijk \(kamerstuk 35850, nr. 9: overdracht van taken in goed overleg en met voldoende financiën\)](#).
- 10 Waar in deze handleiding BZK staat vermeld, moet tevens worden begrepen lenW. lenW is medeverantwoordelijk voor het beleidsinstrument UDO en waar wordt gesproken over de rol van BZK in relatie tot (de koepels van) gemeenten en provincies wordt tevens bedoeld de rol van lenW in relatie tot de (koepel van) waterschappen.
- 11 Bijvoorbeeld de ambtelijke en politieke voorportalen en de afstemming met het ministerie van Financiën
- 12 Dit is anders voor waterschappen. In beginsel halen waterschappen zelf de benodigde middelen op via belasting, ook wanneer zij wettelijke taken uitvoeren. Artikel 2 Fvw geldt niet voor waterschappen, maar zoals in de Code IBV is verwoord geldt voor hen wel een overeenkomstige benadering voor wat betreft het in beeld brengen van financiële gevolgen. Er kunnen situaties zijn waarin het Rijk een bijdrage aan de waterschappen verstrekt. Een dergelijke vergoeding wordt verstrekt binnen de randvoorwaarden van de Waterschapswet. Daarmee verschilt het wettelijk kader voor de waterschappen, maar is de UDO relevant bij de uitwerking van nieuw beleid dat gevolgen heeft voor waterschappen.
- 13 In artikel 4, sub b, van de Code IBV (2023) staat dat na afronding van voorstellen van het Rijk, waaronder concept-wet- en regelgeving een formele consultatietermijn volgt van twee maanden. Dit is een maximumtermijn; waar mogelijk reageren de decentrale overheden eerder. Ingeval de decentrale overheden al betrokken waren in het beleidsproces maken het Rijk en de decentrale overheden afspraken over een kortere termijn voor een bestuurlijke reactie.
- 14 Vakdepartement en betrokken koepels bepalen gezamenlijk welke documenten onderdeel uitmaken van de UDO-uitwerking als resultante van het doorlopen UDO-proces
- 15 In geval van aan het parlement voor te leggen regelgeving, worden deze reacties voorts als bijlage bij de concept-regelgeving aan het parlement gezonden.
- 16 Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-121986.pdf>.

- 17 De financiële verhouding met Caribisch Nederland (CN) kent een opbouw die gelijkenis vertoont met die van gemeenten en provincies. CN beschikt over een BES-fonds van waaruit de vrije uitkering aan de openbare lichamen worden bekostigd (artikel 88 lid 1, 6 en 7 FinBES), Daarnaast zijn er bijzondere uitkeringen ten behoeve van een bepaalde publieke taak (artikel 91 lid 1 FinBES).
- 18 In beginsel dekken waterschappen de kosten van nieuw beleid via hun belastingen. Er kunnen situaties zijn waarin het Rijk een bijdrage aan de waterschappen verstrekt. Een dergelijke vergoeding wordt verstrekt binnen de randvoorwaarden van de Waterschapswet.
- 19 Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24552-3.html>, in het bijzonder paragraaf 2.3.1 en toelichting artikel 17.
- 20 Op basis van de Contourennota en de Taskforce uitkeringsstelsel wordt thans het toetsingskader DU's herijkt waardoor DU's vaker toegepast kunnen worden. Wettelijke aanpassingen worden voorzien per 2024. Op basis van het aangepaste toetsingskader zal deze handleiding, in het bijzonder het stroomschema en bijlage 2, worden geactualiseerd.
- 21 Een toelichting op doelmatigheid en doeltreffendheid is tevens vereist op grond van [artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016](#). Zie hieromtrent ook het Beleidskompas.
- 22 Houd bijvoorbeeld rekening met: [grenseffecten](#) en uitvoerbaarheid voor de Waddeneilanden, zie [evaluatie Waddenconvenant](#) en [rekenkameronderzoek naar de Waddentoets](#).
- 23 Artikel 1 Waterschapswet schrijft voor dat waterschappen slechts taken opgelegd kunnen krijgen die in de Wschw zijn vastgelegd. Dat betekent dat bij een voorgenomen decentralisatie of taakverzwaring door lenW beoordeeld moet worden of die taak binnen de Waterschapswet past of dat een wetswijziging nodig is.
- 24 Zie voor de beoordelingscriteria van comply or explain de [eindnotitie Uitwerking 'comply or explain'](#).
- 25 Voor de waterschappen geldt artikel 98 Wschw en/of een zoals hiervoor aangegeven overeenkomstige benadering voor wat betreft het in beeld brengen van financiële gevolgen zoals in de Code IBV verwoord. Deze vragen geven de overeenkomstige benadering voor wat betreft de waterschappen vorm zoals bedoeld in artikel 5 van de Code IBV (2023) door inzicht te bieden in de gevolgen van beleid van het Rijk of de provincie voor zover dat niet valt onder fiscale regime van de Waterschapswet.
- 26 Startnota kabinet Rutte IV (Pagina 20): *“Indien een beroep wordt gedaan op medeoverheden bevat het nieuwe beleidsvoorstel een onderbouwing hoe de medeoverheden hiertoe in staat worden gesteld, inclusief een voorstel hoe de financiële gevolgen voor medeoverheden worden opgevangen. Ook hierbij zal de beleidsinitieërende minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking.”*

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur, Financiën en Regio's
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

© januari 2023