Eindrapport

Onderzoeksmodel Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)

Ten behoeve van de nulmeting in 2026 en de evaluatie in 2028

KWINK GROEP

KWINK GROEP

Onderzoeksmodel Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)

Bill van Mil & Niek de Vreeze

DATUM 4-2-2026

VERSIE Eindrapport

Managementsamenvatting

Dit document beschrijft het ontwikkelde onderzoeksmodel om de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) te onderzoeken in een nulmeting in 2026 en een evaluatie in 2028. KWINK groep heeft dit onderzoeksmodel eind 2025 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opgesteld.

Uitwerking UDO, beleidstheorie en analysekader

Voor dit onderzoeksmodel hebben we een beschrijving uitgewerkt van het instrument UDO. Die uitwerking is in hoofdstuk 2 te vinden (vanaf pagina 6). Ook hebben we een beleidstheorie en analysekader uitgewerkt. Deze zijn in hoofdstuk 3 te vinden (vanaf pagina 10).

Beoordelingscriteria

Vervolgens hebben we beoordelingscriteria opgesteld voor het beoordelen van UDO-trajecten. Op grond van het onderzoek hebben we de criteria geselecteerd, die we hebben onderverdeeld in drie typen:

1. Proceskwaliteit	(Vroeg)tijdigheid, proportionaliteit en volledigheid, gezamenlijkheid (gelijkwaardigheid) en procedurele rechtvaardigheid
2. Wetgevings- of beleidskwaliteit	Uitvoerbaarheid
3. Navolgbaarheid	Transparantie en reflexiviteit

Tevens hebben we een aantal verklarende factoren geïdentificeerd, die een UDO-traject kunnen beïnvloeden en die moeten worden meegenomen bij het vellen van een oordeel over een UDO-traject: bekendheid, bestuurlijke betrokkenheid, politieke of maatschappelijke aandacht en bruikbaarheid van de UDO-hulpmiddelen.

Inrichting nulmeting en evaluatie

De nulmeting in 2026 moet zich vooral richten op de proceskwaliteit en de navolgbaarheid van UDO-trajecten voor zover deze in 2026 zijn doorlopen (type 1 en type 3). Daarnaast moet aandacht worden besteed aan de verklarende factoren. Wanneer trajecten al verder zijn gevorderd (bijvoorbeeld als de Raad van State al een toets heeft uitgevoerd), kan ook de kwaliteit worden meegewogen (type 2).

Bij de evaluatie in 2028 kunnen de navolgbaarheid en kwaliteit beter worden beoordeeld, eenvoudigweg omdat dan meer trajecten zijn afgerond (of in een vergevorderd stadium zijn). Ook kan dan zichtbaar worden gemaakt hoe de toepassing van de UDO zich tussen 2026 en 2028 heeft ontwikkeld en in hoeverre lessen uit eerdere trajecten (en de nulmeting uit 2026) structureel worden benut.

Aandachtspunten en aanbevelingen

Om de nulmeting en evaluatie (goed) mogelijk te maken, kunnen we op grond van dit onderzoek de volgende aanbevelingen geven:

- Houd een actueel overzicht bij van alle trajecten waar een UDO wel én niet plaatsvindt.
- Werk een stappenplan of checklist uit voor accounthouders gebaseerd op de belangrijkste mijlpalen in een UDO-traject.
- Houd per UDO-traject als accounthouder een dossier bij met de belangrijkste openbare en niet openbare stukken, en ontsluit dit dossier op een plek zodat deze stukken voor de nulmeting en evaluatie gemakkelijk zijn op te vragen.
- Denk bij de voorstellen die geïmplementeerd worden na over de monitoring en evaluatie van de uitvoerbaarheid.
- Richt ook voor ieder UDO-traject een afronding en reflectiemoment/evaluatiemoment in.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 2

1. Inleiding 4

1.1 Onderzoeksvragen t.b.v. opstellen onderzoeksmodel 4

1.2 Aanpak 5

2. Korte toelichting op het instrument UDO 6

2.1 Aanleiding en achtergrond UDO 6

2.2 De UDO in vogelvlucht 6

3. Beleidstheorie, analysekader en beoordelingscriteria 10

3.1 Beleidstheorie 10

3.2 Analysekader 15

3.3 Beoordelingscriteria 16

4. Inrichting nulmeting en evaluatie 18

4.1 Type te verzamelen informatie 18

4.2 Scope nulmeting en evaluatie 19

4.3 Mogelijke onderzoeksvragen nulmeting 19

4.4 Selectie van trajecten voor de nulmeting 20

5. Dataverzamelingsmethoden 22

5.1 Documentanalyse overkoepelend 22

5.2 Interviews 22

5.3 Bureauonderzoek alle UDO-trajecten 23

5.4 Enquête 23

5.5 Casusonderzoek 24

5.6 Inzet van dataverzamelingsmethoden 25

6. Aandachtspunten en aanbevelingen 27

6.1 Aandachtspunten 27

6.2 Aanbevelingen om de nulmeting en evaluatie mogelijk te maken 28

1. Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft KWINK groep eind 2025 gevraagd om een onderzoeksmodel te ontwikkelen voor de evaluatie van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). Er staan namelijk twee beleidsonderzoeken naar de UDO gepland: een nulmeting in 2026 en een evaluatie in 2028. Het onderzoeksmodel dient als startpunt voor de nulmeting in 2026 en de evaluatie in 2028.

1.1 Onderzoeksvragen t.b.v. opstellen onderzoeksmodel

Om het onderzoeksmodel te ontwikkelen zijn de volgende vragen door BZK aan KWINK groep meegegeven:

***Hoofdvraag**: Hoe kan de werking en het effect van de UDO onderzocht worden via een onderzoeksmodel dat uitgaat van een aangescherpte beleidstheorie en toepasbaar is voor zowel de nulmeting (2026) als de evaluatie (2028)?*

Deelvragen:

1. *Hoe ziet de **beleidstheorie** eruit?*
    a. *Welke aanscherping of aanvulling kan worden gedaan op de conceptbeleidstheorie?*
    b. *Is de relatie en samenhang met het Beleidskompas voldoende scherp weergeven?*
    c. *Is er een gedeeld beeld bij de (veronderstelde) werking van de beleidstheorie? Of zijn er verschillende perspectieven?*
2. *Hoe kan, uitgaande van de beleidstheorie, het **analysekader** voor de nulmeting en de evaluatie eruitzien?*
    a. *Welke **beoordelingscriteria** kunnen in het analysekader worden gehanteerd voor het beoordelen van de werking en het effect van de UDO?*
    b. *Welke (kwantitatieve en/of kwalitatieve) informatie kan worden verzameld per beoordelingscriterium om te bepalen wat de 'score' is op dat beoordelingscriterium? Welke indicatoren kunnen worden gemeten, welke indicaties kunnen worden gezocht, welke ervaringen van betrokkenen kunnen worden opgehaald?*
3. *Welke **dataverzamelingsmethoden** kunnen worden ingezet om de gewenste informatie te verzamelen (waarmee in de nulmeting op grond van het analysekader een uitspraak kan worden gedaan over de werking en het effect van de UDO)?*
    a. *Welke informatie kan met welke dataverzamelingsmethode (bijvoorbeeld documentanalyse, data-analyse, interviews, enquête) worden opgehaald?*
    b. *Welke informatie is mogelijk (nog) niet beschikbaar voor de nulmeting (bijvoorbeeld omdat er beperkte documentatie over is, cijfers niet beschikbaar zijn, UDO-processen nog niet zijn*

afgerond, etc.)? Wat is ten tijde van de nulmeting nog niet goed te onderzoeken?

   c. *Welke aanbevelingen zijn te geven over de vastlegging van informatie rondom UDO's, zodat in de evaluatie van 2028 (en mogelijk ook al in de nulmeting) de werking en het effect van de UDO goed kan worden onderzocht?*

4. *Welke **focus** is passend voor de nulmeting (2026) en de evaluatie (2028)?*
   a. *Wat is een passende scope voor de nulmeting en voor de evaluatie? Wat zijn de belangrijkste verschillen?*
   b. *Welke onderzoeksvragen zijn passend? Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen nulmeting en evaluatie?*
   c. *Zijn er andere aandachtspunten die belangrijk zijn voor de nulmeting en/of de evaluatie?*

1.2 Aanpak

Om tot dit onderzoeksmodel te komen hebben we de volgende activiteiten uitgevoerd:

- **Documentenonderzoek**: bestuderen UDO-handleiding, Beleidskompas en andere relevante bronnen ter voorbereiding van de gesprekken en aanscherping van de beleidstheorie.
- **Gespreksronde**: Zeven brede (hiermee bedoelen we: casusoverstijgende) gesprekken, namelijk met BZK (één gesprek met de beleidsverantwoordelijken van de UDO en één groepsgesprek met accounthouders), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).
- **Casusonderzoek UDO's**: Analyse van vier UDO-casussen die we in afstemming met BZK hebben geselecteerd, met als doel om de onderzoekbaarheid van een UDO-traject in beeld te brengen. Daarvoor hebben we beknopt bureauonderzoek uitgevoerd en casusspecifieke gesprekken gevoerd met het vakdepartement en de bij de casussen betrokken personen van koepel(s). We hebben de volgende casussen bestudeerd: Wet Versterking regie volkshuisvesting, wijziging Wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening, de implementatie van de Network and Information Systems Directive (NIS2-richtlijn) en het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA).
- **Opstellen conceptonderzoeksmodel**. We hebben op grond van alle verzamelde informatie een conceptonderzoeksmodel opgesteld.
- **Dialoogsessie**: Dit concept hebben we vervolgens tijdens een dialoogsessie besproken met, en getoetst bij de gesprekspartners uit de gespreksronde. We hebben de deelnemers laten reageren op het concept en gevraagd suggesties te doen voor aanscherpingen en aanvullingen.
- **Opleveren definitief onderzoeksmodel**: Daarna hebben we het definitieve onderzoeksmodel uitgewerkt en opgeleverd.

2. Korte toelichting op het instrument UDO

2.1 Aanleiding en achtergrond UDO

De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) is ontwikkeld vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de decentrale overheden voor de grote maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat. Gemeenten, provincies en waterschappen spelen een cruciale rol in de uitvoering van rijksbeleid, en het is essentieel dat zij dit beleid ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren binnen hun beschikbare middelen en capaciteit. De UDO beoogt daarom een goede balans te waarborgen tussen taken, middelen, beleidsambities en uitvoeringskracht, met aandacht voor regionale verschillen. Door vroegtijdige afstemming en overleg tussen het Rijk en de decentrale overheden, wordt gepoogd te voorkomen dat beleid onuitvoerbaar of onevenwichtig wordt opgelegd.[1]

De UDO is een nieuw instrument dat sinds januari 2023 deel uitmaakt van de Actieagenda Sterk Bestuur en geldt als een verplichte kwaliteitseis binnen het Beleidskompas. Het instrument heeft als doel een transparant en structureel gesprek tussen het Rijk, BZK en de koepels van decentrale overheden te borgen vanaf het begin van het beleidsproces. Daarmee moet de UDO bijdragen aan een betrouwbare en realistische overheid die beleid ontwikkelt dat uitvoerbaar is in de praktijk en daarmee resultaten oplevert voor inwoners.[2]

De verplichting een UDO uit te voeren is opgenomen in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen uit 2022. Daarin is namelijk in artikel 5 lid b opgenomen dat het Rijk inzicht moet geven in de bestuurlijke, financiële en praktische gevolgen bij beleidsvoornemens. '*Inzicht bieden in de bestuurlijke, financiële en praktische gevolgen betekent dat bij alle concepten voor wet- en regelgeving die de decentrale overheden raken in de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) de argumenten en motieven worden genoemd op basis waarvan de naleving van de uitgangspunten zoals genoemd in artikel 1, 2 en 3 kunnen worden beoordeeld.*'[3]

2.2 De UDO in vogelvlucht

De UDO als proces tijdens de beleidsvoorbereiding

Een UDO is een proces waarbij een vakdepartement samen met het ministerie van BZK of IenW en de koepels van decentrale overheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW)) in de beleidsvorming samenwerken om uitvoerbaar beleid te maken waarmee doelen worden

[1] Kamerbrief voortgang Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (31 maart 2025).
[2] Kamerbrief voortgang Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (31 maart 2025).
[3] Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2022, p. 3.

bereikt. De UDO is nadrukkelijk een proces. De UDO is geen extra rapportage of apart product, maar een manier om binnen het Beleidskompas systematisch de gevolgen voor decentrale overheden te beschrijven.[4]

Rolverdeling bij een UDO

Bij de UDO zijn drie rollen te onderscheiden: de inhoudelijke uitvoering van de UDO, de rol van decentrale overheden (koepels) en een adviserende rol. Die rolverdeling ziet er als volgt uit[5]:

Rol	Wie	Verantwoordelijkheid
Inhoudelijke uitvoering UDO	• Inhoudelijk dossierhouder bij het vakdepartement	• Regie op het UDO-proces • Betrekken van de koepels en het stelselverantwoordelijke departement • Vastleggen van de UDO-resultaten
Decentrale overheden (koepels)	• Provincies: IPO • Gemeenten: VNG • Waterschappen: UvW	• Adviseren over de uitvoerbaarheid van het beleidsvoornemen bij decentrale overheden
Advisering UDO	• In het geval van provincies en gemeenten: BZK-accounthouders • In het geval van waterschappen: IenW accounthouders	• Adviseren over de UDO

Samenhang UDO en uitvoeringstoetsen

In het proces van de beleidsvoorbereiding voeren koepels vaak (ook) uitvoeringstoetsen uit. De UDO is niet hetzelfde en komt niet in de plaats van de bestaande uitvoeringstoetsen die worden uitgevoerd door de koepels.

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 om (mogelijke) knelpunten in de uitvoeringspraktijk op te halen. De VNG heeft een eigen onderdeel dat uitvoeringstoetsen voor gemeenten uitvoert. Voor uitvoeringstoetsen voor provincies en waterschappen wordt een extern bureau ingeschakeld. De kosten van een uitvoeringstoets zijn voor het Rijk.

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.[6]

Het vakdepartement en de betrokken koepel(s) bepalen gezamenlijk op welke aspecten een uitvoeringstoets of (nader) beleidsonderzoek wordt uitgevoerd ten behoeve van de UDO.[7]

Inhoud van de UDO

Een UDO-proces moet in het wetgevingstraject erin resulteren dat het uiteindelijke voorstel rekening houdt met de gevolgen voor decentrale overheden. In een UDO-traject worden daarom de volgende aspecten meegenomen:

- Uitvoerbaarheid van het voorstel
- Financiële gevolgen van het voorstel
- Wijze van bekostiging

[4] Handleiding Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden.
[5] Infographic Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden.
[6] Kamerbrief voortgang Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (31 maart 2025).
[7] Handleiding Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden, p. 15.

Wijze van rapporteren over de UDO

Over een UDO wordt gerapporteerd binnen de bestaande beleids- en wetgevingsdocumenten. Een apart rapport voor de UDO is niet vereist. De uitkomsten van de UDO worden waar mogelijk geïntegreerd in reguliere stukken, zoals de memorie van toelichting bij een Wetsvoorstel of bijvoorbeeld een Kamerbrief of convenant. Aanvullend kan het zo zijn dat er rapportages door externe partijen worden opgesteld (zoals bijvoorbeeld een uitvoeringstoets door koepels), die als bijlage bij het wetsvoorstel worden gevoegd.

Omvang van de UDO

De UDO is maatwerk. De omvang van de UDO moet aansluiten bij de mate waarin het wetsvoorstel taakwijzigingen voor de decentrale overheden als gevolg heeft. Uitgangspunt daarbij is proportionaliteit: beperkt als het kan, uitgebreid als het moet. In de Handleiding Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden zijn de volgende indicatieve varianten beschreven:

Beperkte UDO	
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 (uitwerking)	Enkele zinnen in de Beleidskompasuitwerking.

Middelgrote UDO	
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 kunnen 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 (uitwerking)	Enkele paragrafen in de Beleidskompasuitwerking, met een eventuele rapportage van een externe partij als bijlage.

Uitgebreide UDO	
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 (uitwerking)	Een aanzienlijk deel van de Beleidskompasuitwerking, met de relevante rapportages van externe partijen als bijlagen.

UDO in de beleidsvoorbereiding

Een UDO vindt dus plaats tijdens het proces van de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding is vormgegeven langs de vijf vragen van de het Beleidskompas:

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn de opties om dit te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?

In de Handleiding Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden is vervolgens voor iedere stap uitgewerkt hoe de decentrale overheden betrokken (moeten) worden en wat per vraag aandachtspunten en verdiepende vragen (kunnen) zijn om in de UDO aan bod te laten komen.[8]

[8] Zie Handleiding Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden, p. 6-13.

3. Beleidstheorie, analysekader en beoordelingscriteria

3.1 Beleidstheorie

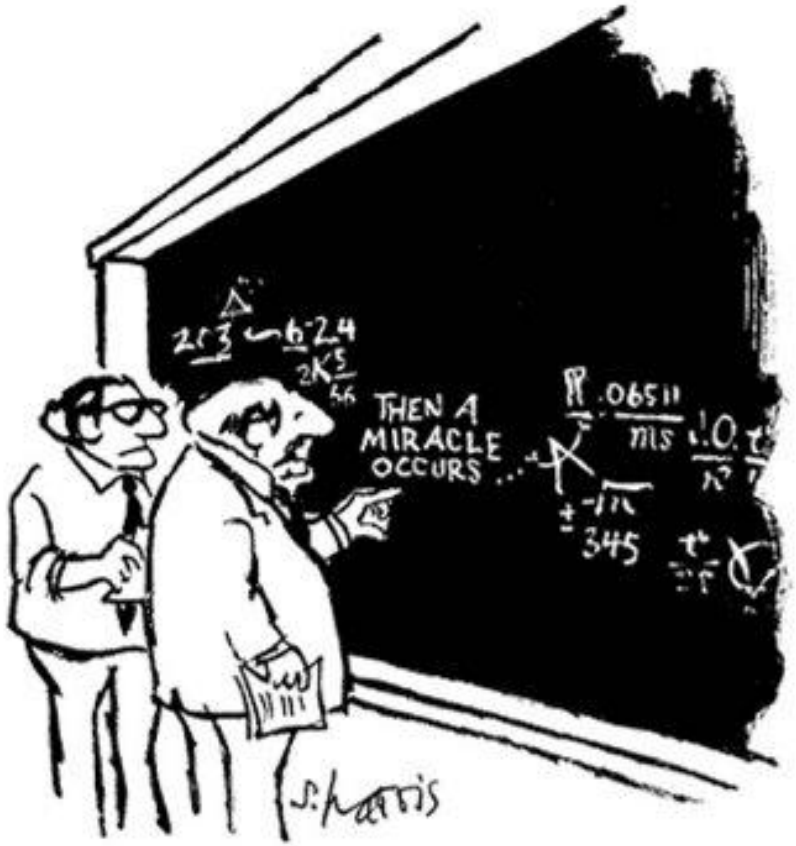
3.1.1 Inleiding

Een beleidstheorie maakt op een gestructureerde manier inzichtelijk hoe middels een aantal tussenstappen een beoogde impact wordt bereikt. Met een beleidstheorie worden de achterliggende aannames van het beleid expliciet gemaakt: wat is de veronderstelde werking waarmee (gewenste) resultaten worden bereikt?

Een beleidstheorie is een ideaalmodel: het beschrijft de logische redenering achter het beleid, niet per se hoe het beleid in werkelijkheid uitpakt. Het expliciteren van dit ideaalmodel maakt het mogelijk om systematisch te toetsen waar het beleid wel of niet werkt zoals beoogd.

Door informatie te verzamelen over de resultaten van elke tussenstap – bijvoorbeeld via een nulmeting of een tussentijdse evaluatie – kan worden vastgesteld of de aannames in de beleidstheorie standhouden. Werkt de veronderstelde causaliteit inderdaad zo? Welke stappen leveren minder op dan gedacht, of blijken in de praktijk anders te verlopen? Deze inzichten helpen om de effectiviteit van beleid aannemelijk te maken én om gericht bij te sturen waar nodig.

Een goed uitgewerkte beleidstheorie is daarmee zowel een denkkader als een praktisch instrument: het ondersteunt beleidsmakers bij het ontwikkelen, monitoren en evalueren van beleid.



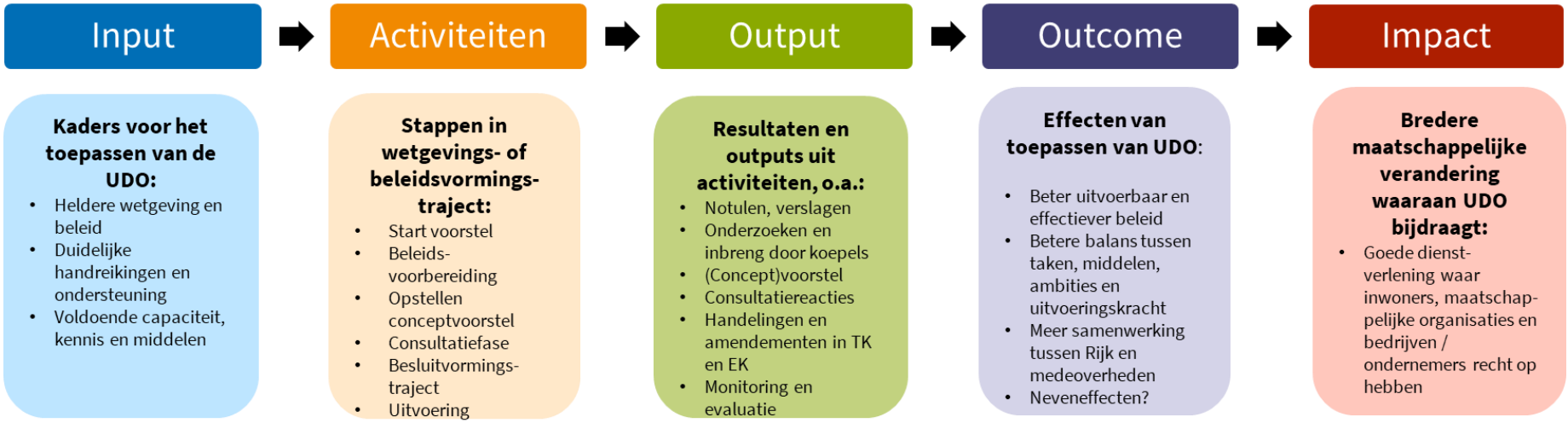
"I think you should be more explicit here in step two."

3.1.2 Toelichting beleidstheorie op hoofdlijnen

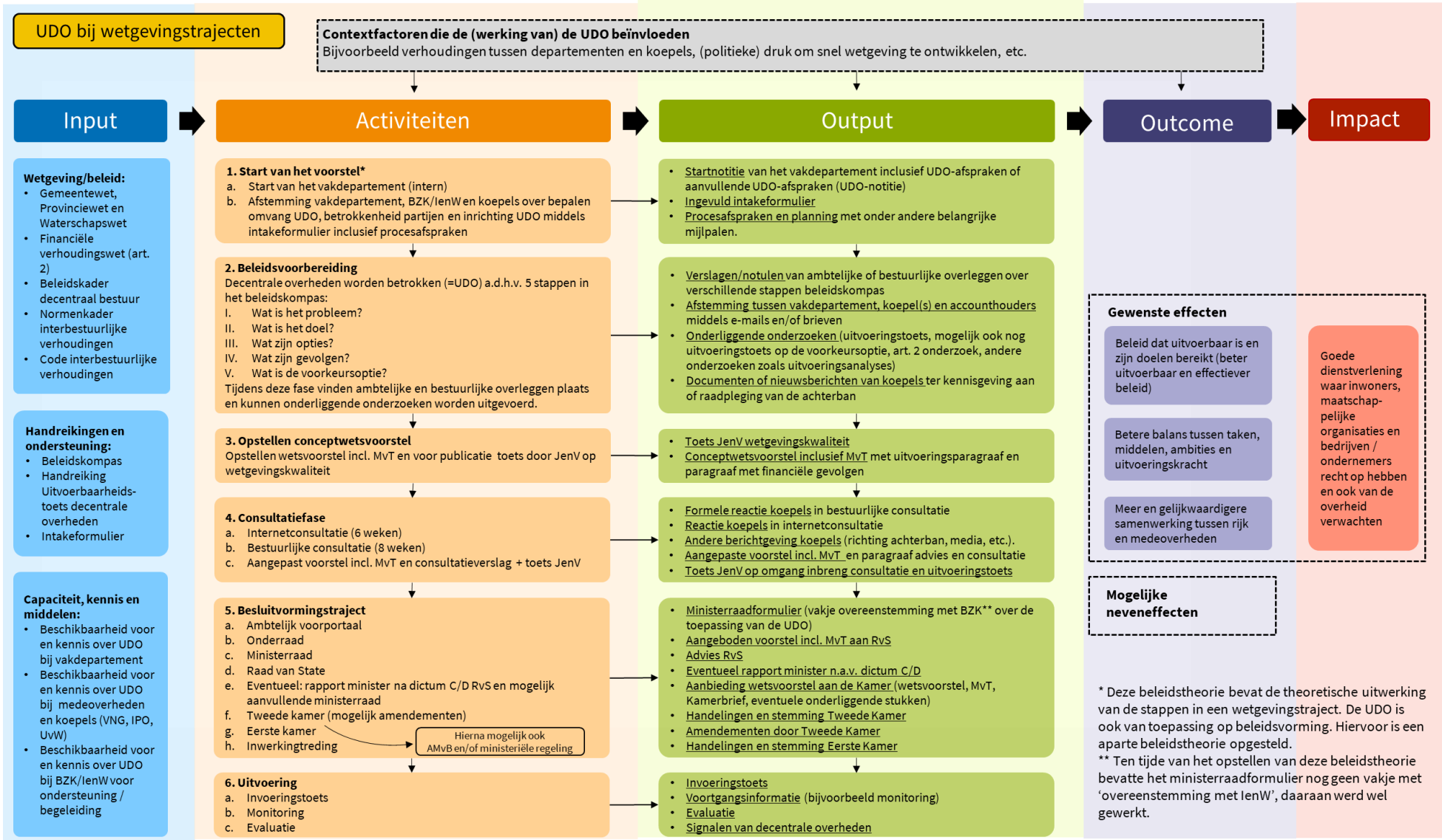
Hieronder hebben we de beleidstheorie voor de UDO op hoofdlijnen opgenomen. Daarin onderscheiden we vijf onderdelen:

- **Input:** De randvoorwaarden die nodig zijn om de UDO goed te kunnen toepassen, zoals heldere wetgeving, handreikingen en voldoende capaciteit, kennis en middelen.
- **Activiteiten:** De stappen die worden gezet in het wetgevings- of beleidsvormingstraject, zoals beleidsvoorbereiding, opstellen van het conceptvoorstel, consultatie en besluitvorming.
- **Output:** De concrete, zichtbare resultaten en producten van deze activiteiten, waaronder notulen, onderzoeken, consultatiereacties, wetsvoorstellen, amendementen, monitoring en evaluaties.
- **Outcome:** De effecten van het toepassen van de UDO op de kwaliteit van beleid, zoals betere uitvoerbaarheid, een betere balans tussen taken en middelen, en sterkere samenwerking tussen overheden.
- **Impact:** De bredere maatschappelijke verandering waar de UDO uiteindelijk aan bijdraagt: goede dienstverlening voor inwoners, maatschappelijke organisaties en / of bedrijven.

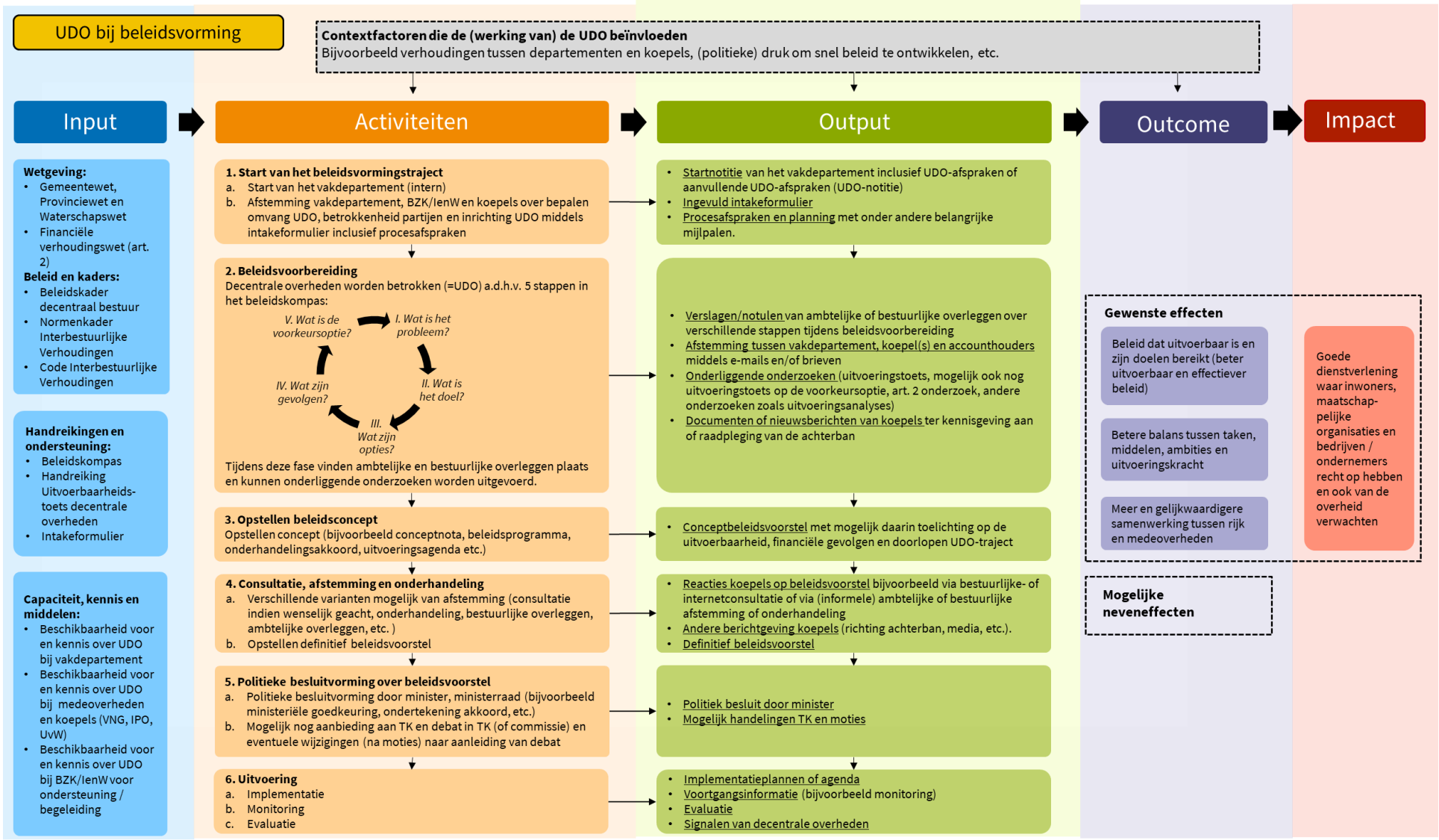
De UDO is van toepassing in verschillende soorten trajecten: wetgevingstrajecten en beleidsvormingstrajecten. In wetgevingstrajecten worden andere stappen doorlopen dan bij beleidsvormingstrajecten. Op de pagina's hierna hebben we daarom twee gedetailleerde beleidstheorieën opgenomen: één voor een wetgevingstraject en één voor beleidsvormingstrajecten. Een korte toelichting op de verschillen tussen beide beleidstheorieën volgt na beide figuren.



3.1.3 Beleidstheorie UDO bij wetgevingstrajecten



3.1.4 Beleidstheorie UDO bij beleidsvormingstrajecten



3.1.5 Toelichting verschillen beleidstheorieën

De beleidstheorieën bevatten dezelfde onderdelen. Toch zijn er ook belangrijke verschillen:

- Bij beleidsvorming is wetgeving (Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en de Financiële-verhoudingswet) niet altijd direct van toepassing, aangezien een beleidswijziging niet altijd het formele juridische kader wijzigt. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om afspraken, stimulering of samenwerking in plaats van dwingende regels. Het gaat kortom bij beleidsvorming minder om bevoegdheidsverdeling (waar wetgeving expliciet op van toepassing is) en meer over interbestuurlijke samenwerking. Dat neemt niet weg dat wetgeving en ook het Beleidskader decentraal bestuur, het Normenkader interbestuurlijke verhoudingen en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen wel het institutioneel kader vormen waarbinnen de beleidsvorming plaatsvindt.
- De beleidsvoorbereiding is zowel bij wetgeving als bij beleidsvorming doorgaans een iteratief (in plaats van een lineair) proces waarin de vijf stappen van het beleidskompas worden doorlopen. Omdat beleidsvorming minder strakke kaders kent, hebben we in de beleidstheorie voor beleidsvorming de 'cirkel' van het Beleidskompas expliciet toegevoegd. Daarmee illustreren we dat beleidsvorming volgens minder strakke kaders verloopt dan wetgeving.
- De fasen 4 en 5 bij de activiteiten bij beleidsvorming zijn vormvrijer. Bij wetgeving moeten een aantal vaste stappen worden doorlopen (zoals ook weergegeven in de beleidstheorie voor wetgeving). Bij beleidsvorming zijn er verschillende mogelijkheden om de consultatie al dan niet in te richten en kan bijvoorbeeld (nog) onderhandeling plaatsvinden. Ook de politieke besluitvorming kent verschillende mogelijkheden. Zo kan de minister een akkoord of beleidsvoorstel ondertekenen, kan de Kamer daarover geïnformeerd worden en vindt mogelijk ook nog debat plaats. Bij beleid is het in ieder geval niet mogelijk om als Tweede Kamer of Eerste Kamer amendementen in te dienen, wel kan de Tweede Kamer moties indienen (als het beleidsstuk geagendeerd is in de Tweede Kamer).
- Omdat de activiteiten bij beleidsvorming vormvrijer zijn, zijn er ook meer opties van outputs mogelijk.

3.1.6 Mate van gedeeld beeld in de (veronderstelde) werking van de beleidstheorie

De beleidstheorie is tot stand gekomen op grond van een documentenonderzoek en middels gesprekken (met betrokkenen bij het UDO-instrument op strategisch niveau en op casusniveau bij BZK en IenW, de koepels en vakdepartementen). De verschillende betrokkenen hebben een gedeeld beeld over de veronderstelde werking van de beleidstheorie. Dat wil zeggen: zij zijn het erover eens hoe de UDO als ideaalmodel zou moeten functioneren.

Tegelijkertijd onderstrepen gesprekspartners ook dat de UDO in de praktijk nog (lang) niet altijd werkt of wordt toegepast, zoals in de beleidstheorie weergegeven of hierboven beschreven. De UDO neemt aan bekendheid toe, maar vergt een andere manier van werken bij de wetgeving of beleidsvorming dan voorheen gebruikelijk was. Gesprekspartners zien in de praktijk dan ook nog veel verbeterpotentieel.

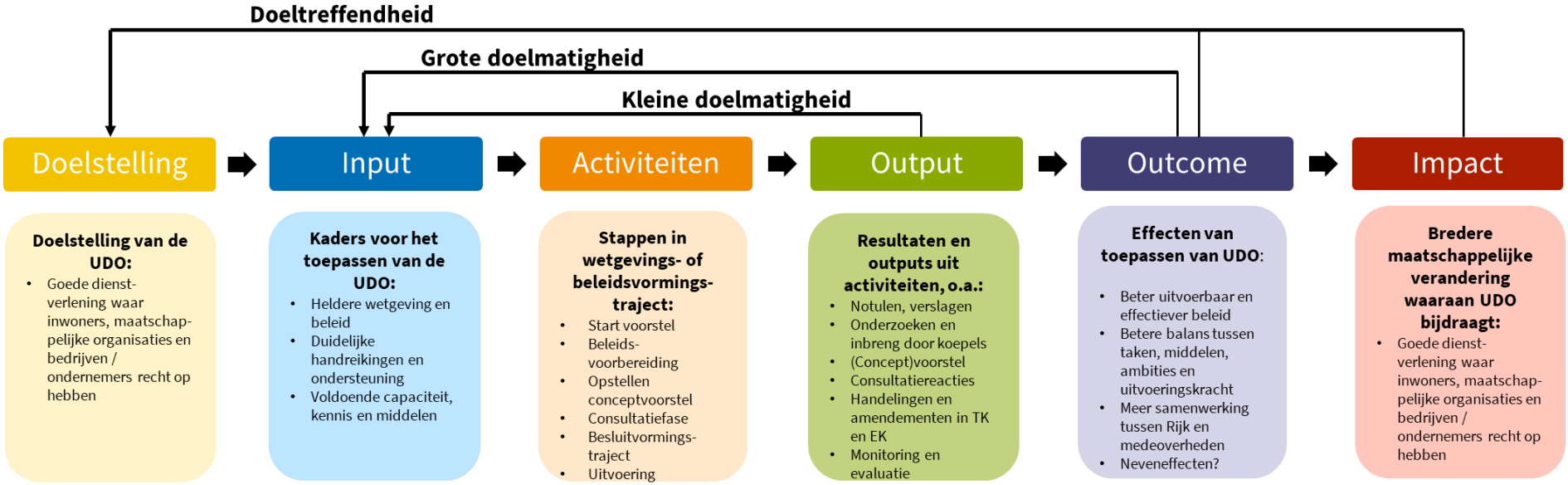
We hebben ook aan alle gesprekspartners gevraagd wanneer een UDO geslaagd is. Daar kwam over het geheel genomen het volgende antwoord op: een UDO-proces is geslaagd wanneer op een gelijkwaardig niveau en tijdig samenwerking tussen vakdepartement en koepel plaatsvindt over het probleem, de te onderzoeken alternatieven en de voorkeursoptie. Daarbij moet er voldoende tijd zijn voor de koepel van decentrale overheden om de uitvoerbaarheid te onderzoeken en daarbij ook de achterban raad te plegen waar dat nodig is. De uitkomst van de UDO is geslaagd wanneer de wet of het beleid uitvoerbaar is, én doeltreffend en doelmatig.

3.2 Analysekader

De beleidstheorieën op de vorige pagina's beschrijven met name de stappen die in een wetgevings- of beleidvormingstraject worden doorlopen en welke producten (outputs) met die stappen worden opgeleverd. De beleidstheorie kan worden gebruikt om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het UDO-instrument op overkoepelend schaalniveau te beoordelen. Aan de hand van de beleidstheorie is het namelijk mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het UDO-instrument. Daarvoor kunnen de volgende definities, afkomstig uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2022), worden gehanteerd:

- **Doeltreffendheid**: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden (outcome en impact) dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.
  Doelmatigheid: de mate waarin de output en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale output en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Hierbij is nog een onderscheid te maken tussen zogenaamde kleine en grote doelmatigheid:
  - Kleine doelmatigheid: de verhouding tussen (financiële) middelen en de output
  - Grote doelmatigheid: de verhouding tussen (financiële) middelen en de effecten

Als de beleidstheorie als analysekader wordt gebruikt, kan doeltreffendheid en doelmatigheid daarmee op de volgende schematische manier worden weergeven (zie figuur op de volgende pagina).



3.3 Beoordelingscriteria

Om de toepassing van de UDO op trajectniveau te kunnen beoordelen zijn beoordelingscriteria nodig. Beoordelingscriteria helpen om een waardeoordeel over het UDO-traject te geven: wanneer is een UDO-traject geslaagd?

We hebben de volgende beoordelingscriteria opgesteld:

1. Proceskwaliteit

- **(Vroeg)tijdigheid:** de mate waarin koepels van decentrale overheden tijdig genoeg worden betrokken zodat hun uitvoeringsperspectief daadwerkelijk kan worden meegewogen in het formuleren van probleem- en doelstelling en het verkennen van (beleids)alternatieven.
- **Proportionaliteit en volledigheid**: de mate waarin de omvang en diepgang van de UDO in redelijke verhouding staat tot de aard, omvang en impact van het beleidsvoornemen (proportionaliteit) en de mate waarin alle benodigde stappen worden doorlopen (volledigheid).
- **Gezamenlijkheid (gelijkwaardigheid)**: de mate waarin sprake is van een gelijkwaardige samenwerking tussen vakdepartement en de koepels van decentrale overheden, waarbij ieders rol, belangen en verantwoordelijkheden serieus wordt genomen in het UDO-proces. Bijvoorbeeld gezamenlijkheid bij het bepalen van het

samen te doorlopen proces of bijvoorbeeld gezamenlijkheid bij het (laten) uitvoeren van een uitvoeringstoets.
- **Procedurele rechtvaardigheid:** de mate waarin het UDO-proces transparant, zorgvuldig en voorspelbaar is ingericht, en er bijvoorbeeld voldoende tijd is om achterbannen te raadplegen en onderliggende onderzoeken uit te voeren.

2. Wetgevings- of beleidskwaliteit

- **Uitvoerbaarheid:** de mate waarin de wet of het beleid uitvoerbaar is voor decentrale overheden (en deze uitvoerbaarheid niet ten koste gaat van de doeltreffendheid en doelmatigheid).

3. Navolgbaarheid

- **Transparantie:** de mate waarin in het wets- of beleidsvoorstel inzichtelijk is gemaakt welke input koepels van decentrale overheden hebben geleverd en hoe deze input is gewogen in de uiteindelijke beleidskeuzes van het Rijk.
- **Reflexiviteit:** de mate waarin ervaringen met de UDO gedurende het traject leiden tot reflectie, kennisopbouw en aanpassing bij de betrokkenen (vakdepartement, koepels en accounthouders) en de mate waarin dat leereffect navolgbaar is.

Verklarende factoren

De criteria hiervoor zijn bruikbaar om een UDO-traject te beoordelen. Daarnaast zijn er een aantal verklarende factoren die de (mate van succes) van het UDO-traject kunnen beïnvloeden. Bij het vellen van een oordeel over het UDO-traject is het daarom belangrijk om ook deze verklarende factoren mee te nemen in de oordeelsvorming:

- **Bekendheid:** de mate waarin het UDO-instrument bekend is en wordt doorleefd bij vakdepartement en koepels van decentrale overheden (zowel ambtelijk als bestuurlijk).
- **Bestuurlijke betrokkenheid:** de mate waarin bestuurders van Rijk en decentrale overheden het belang van de UDO onderstrepen en zorg dragen voor een zorgvuldig proces en omgang met de uitkomsten van de UDO.
- **Politieke of maatschappelijke aandacht:** de mate waarin het wetgevings- of beleidvormingstraject in de politieke of maatschappelijke aandacht staat, waardoor bijvoorbeeld tijdsdruk kan ontstaan of voorkeursvarianten op politieke gronden zijn gekozen.
- **Bruikbaarheid UDO-hulpmiddelen:** de mate waarin ondersteunende hulpmiddelen, zoals handreikingen, formats en ondersteuning vanuit de accounthouders, de uitvoering van een kwalitatief goede UDO mogelijk maakt.

4. Inrichting nulmeting en evaluatie

4.1 Type te verzamelen informatie

Bij de nulmeting en de evaluatie is het van belang om zowel objectieve als subjectieve informatie te verzamelen over de verschillende beoordelingscriteria:

- Objectief: feitelijke informatie over het UDO-traject die ‘onomstotelijk vaststaat’. Het gaat hier om bijvoorbeeld informatie uit documenten, rapporten, onderzoeken, verslagen en notulen, die een beeld geeft van de mate waarin een UDO-traject goed of niet goed scoort op een beoordelingscriterium.
- Subjectief: de ervaringen of percepties van betrokkenen. Het gaat hier om hoe deze betrokkenen de mate van (vroeg)tijdigheid, proportionaliteit, gezamenlijkheid, et cetera hebben ervaren.

Illustratie waarom het van belang is om zowel feitelijke informatie als ervaringen te verzamelen:
Het kan zo zijn dat bijvoorbeeld in de MvT van een wetsvoorstel netjes wordt beschreven dat een UDO-traject heeft plaatsgevonden, en dat de koepels van decentrale overheden inbreng hebben geleverd en dat deze inbreng meegenomen is in het voorstel. Echter, enkel afgaan op de toelichting in de MvT is onvoldoende: het kan namelijk zo zijn dat de koepels van decentrale overheden een hele andere ervaring hebben (gehad). Daarom zal ook naar de ervaring van de betrokken partijen moeten worden gevraagd.



4.2 Scope nulmeting en evaluatie

Zwaartepunt van de nulmeting: proceskwaliteit en verklarende factoren (en navolgbaarheid voor zover mogelijk)

Het UDO-instrument is in januari 2023 geïntroduceerd. Daardoor zullen veel trajecten waarbij een UDO (vanaf het begin) is toegepast in 2026 nog niet geheel zijn afgerond. Daarom zal het accent in de nulmeting met name moeten liggen op het criterium 'proceskwaliteit' en de 'navolgbaarheid' in het proces (voor het deel van het proces dat al is doorlopen). Ook zal in de nulmeting aandacht besteed moeten worden aan de verklarende factoren. Daar waar mogelijk zal ook aandacht moeten worden besteed aan het criterium 'wetgevingskwaliteit', bijvoorbeeld in het geval een wetstraject een toets door de Raad van State heeft doorstaan (wat we beschouwen als een onafhankelijk oordeel over de uitvoerbaarheid van de voorgelegde wetgeving).

Evaluatie in 2028 en verbinding met de nulmeting

In de evaluatie in 2028 zal het mogelijk zijn om de navolgbaarheid nog veel beter in kaart te brengen (want verhoudingsgewijs zullen er meer memories van toelichting beschikbaar zijn), en zelfs ook de wetgevings- of beleidskwaliteit (goed) in beeld te brengen. Verhoudingsgewijs zullen er namelijk meer trajecten zijn waarbij de Raad van State de uitvoerbaarheid onafhankelijk heeft beoordeeld. Ook zal er misschien voor een deel van de wetten of beleid al inzicht bestaan in de werking in de praktijk (bijvoorbeeld doordat er invoeringstoetsen zijn opgesteld, monitoring plaatsvindt of de wet of het beleid al geëvalueerd is).

Naast het uitgebreider kunnen onderzoeken van de navolgbaarheid en wetgevingskwaliteit, biedt de evaluatie in 2028 ook de mogelijkheid om de ontwikkeling in de periode 2026-2028 in kaart te brengen. Daarmee bedoelen we: inzichtelijk maken hoe de toepassing van de UDO zich heeft ontwikkeld. Bijvoorbeeld het aandeel trajecten waarin een UDO wordt uitgevoerd, de proportionaliteit van de inzet van de UDO, de mate van gezamenlijkheid, et cetera. Kortom, is in 2028 te zien dat de UDO (steeds) beter wordt toegepast, en lessen uit eerdere UDO-trajecten worden benut voor latere trajecten?

Daarvoor is belangrijk dat de nulmeting een duidelijk beeld oplevert van hoe de UDO in 2026 wordt toegepast. Op basis daarvan kan in de evaluatie worden vastgesteld hoe de toepassing zich in 2028 verhoudt tot 2026.

4.3 Mogelijke onderzoeksvragen nulmeting

We hebben voor de nulmeting de volgende (mogelijke) onderzoeksvragen opgesteld:

1. **In welke mate wordt het UDO-instrumentarium in de praktijk toegepast en hoe wordt een UDO ingericht / uitgevoerd?**
2. **Wat zijn de ervaringen met het UDO-instrument van de verschillende betrokkenen?**
3. **In welke mate scoort het gebruik van het UDO-instrument goed op de verschillende beoordelingscriteria (voor zover daar al een oordeel over te geven is)?**
    a. *Hoe wordt de proceskwaliteit (tijdigheid, proportionaliteit, gezamenlijkheid, procedurele rechtvaardigheid en transparantie) in de UDO-trajecten ervaren?*
    b. *Wat is het effect op de wetgevingskwaliteit (uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid), voor zo ver daar al zicht op is?*

c. *In welke mate is er sprake van navolgbaarheid (transparantie over de input van de koepels en transparantie over de wijze waarop die input is gewogen, voor zo ver daar al zicht op is?*

4. **Welke verklarende factoren zijn er die de werking van het UDO-instrumentarium beïnvloeden?**
   a. *In welke mate beïnvloeden bekendheid, bereik, bestuurlijke betrokkenheid, politieke en maatschappelijke aandacht en de bruikbaarheid van de UDO-hulpmiddelen de werking van het instrumentarium?*
5. **In welke mate is het UDO-instrument doeltreffend en doelmatig (voor zover daar al een oordeel over te geven is)?**
   a. *Worden de beoogde effecten bereikt? Wat zijn indicaties voor het bereiken van de effecten en wat zijn indicaties voor het niet bereiken van de effecten?*
   b. *Is de inzet van de UDO doelmatig? Waar blijkt dat uit?*
6. **Hoe kan het UDO-instrument en de toepassing ervan worden verbeterd?**
   a. *Op welke criteria bestaat verbeterpotentieel? Hoe kan dat worden bereikt? Wat vraagt dit van de verschillende betrokken partijen?*
   b. *Hoe kan de ondersteuning van het UDO-instrument worden verbeterd?*

4.4 Selectie van trajecten voor de nulmeting

Deze paragraaf gaat over de vraag welke wetgevingstrajecten en beleidsvormingstrajecten een onderzoeker in de nulmeting zou moeten meenemen (de afbakening van de trajecten die relevant zijn om te onderzoeken). Dat is iets anders dan de vraag welke cases binnen de nulmeting bijvoorbeeld in een casusonderzoek nader kunnen worden onderzocht (deze vraag komt in paragraaf 5.5 aan de orde).

Verschillende soorten trajecten

Er zijn verschillende trajecten te identificeren ten behoeve van de nulmeting (en de evaluatie). Namelijk:

- **Trajecten waarbij is vastgelegd dat een UDO heeft plaatsgevonden.** In deze categorie zouden ‘twee smaken’ van trajecten vertegenwoordigd kunnen zijn:
  - Trajecten waarbij het vakdepartement heeft aangegeven dat een UDO heeft plaatsgevonden én de betrokkenen (vakdepartement, koepels van decentrale overheden en accounthouders) het erover eens zijn dat een (volwaardige) UDO heeft plaatsgevonden.
  - Trajecten waarbij het vakdepartement heeft aangegeven dat een UDO-traject heeft doorlopen, máár waarbij de betrokkenen (koepels van decentrale overheden en/of accounthouder) niet het beeld delen dat een (volwaardige) UDO heeft plaatsgevonden.
- **Trajecten waarbij niet expliciet is vastgelegd dat een UDO heeft plaatsgevonden, maar waarbij wel (de koepels van) decentrale overheden betrokken zijn**.
- **Trajecten waarbij niet is vastgelegd dat een UDO heeft plaatsgevonden, en er ook geen betrokkenheid van decentrale**

overheden heeft plaatsgevonden. Hierbinnen is een onderscheid te maken in:

- Decentrale overheden zijn niet betrokken, omdat de wetgeving of de beleidsvorming geen impact heeft op decentrale overheden (er is 'terecht' geen betrokkenheid geweest).
- Decentrale overheden hadden wel betrokken willen zijn, en zijn (of voelen zich) gepasseerd.

Selectie trajecten voor de nulmeting

Voor de nulmeting stellen we voor om vooral in te zoomen op trajecten waarbij is aangegeven dat een UDO-traject heeft plaatsgevonden (met daarbinnen twee subvarianten zoals hiervoor beschreven) en de trajecten waarbij géén UDO-traject heeft plaatsgevonden, maar waarbij de decentrale overheden wel betrokken hadden willen worden. Immers, het is in het kader van de nulmeting ook van belang dat een beeld ontstaat van hoe groot de verschillende categorieën zijn ten opzichte van elkaar. Met andere woorden: het is van belang een beeld te krijgen van hoe vaak het voorkomt dat geen UDO is doorlopen en dat decentrale overheden zich gepasseerd voelen ten opzichte van hoe vaak het voorkomt dat wel een UDO is doorlopen.

Daarnaast stellen we voor om in eerste instantie trajecten mee te nemen waarvan de beleidsvoorbereiding grotendeels na januari 2023 heeft plaatsgevonden (omdat vanaf dat moment de UDO is geïntroduceerd) en waarvoor geldt dat het voorstel reeds in consultatie is gegaan (omdat er dan namelijk ook openbare bronnen beschikbaar zijn om te bestuderen, bijvoorbeeld de consultatieversie van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting). Wellicht kan het zo zijn dat deze afbakening (trajecten gestart na januari 2023 en al in consultatie gegaan) resulteert in een kleine set aan trajecten. In dat geval kan – in overleg met de accounthouders – bezien worden of er trajecten zijn die al vóór 2023 zijn gestart, en waar ook een UDO (in grote mate) is uitgevoerd. Daarmee kan de te bestuderen set vergroot worden, met als doel om de representativiteit van de nulmeting te versterken.

5. Dataverzamelingsmethoden

Voor de nulmeting en evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden in te zetten. We beschrijven hierna de verschillende methoden. Aan het eind van dit hoofdstuk staan we kort stil bij de keuzes die te maken zijn in de inzet van de dataverzamelingsmethoden.

5.1 Documentanalyse overkoepelend

Met 'overkoepelende' documentanalyse bedoelen we het analyseren van documenten die overkoepelend zijn in de zin dat ze niet betrekking hebben op individuele UDO-trajecten. Het documentonderzoek ten aanzien van individuele UDO-trajecten staat beschreven in paragraaf 5.3 (voor wat betreft alle trajecten die in de nulmeting worden meegenomen) en in paragraaf 5.5 (voor wat betreft de specifieke cases die met extra diepgang worden bestudeerd.

In de overkoepelende documentenanalyse kunnen de volgende documenten worden bestudeerd:

- Documenten die als 'input' dienen zoals wetgeving/beleid en handreikingen en ondersteuning. Bijvoorbeeld de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Financiële-verhoudingswet, Beleidskader decentraal bestuur, Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Ook kan het Beleidskompas, de Handleiding UDO en het Intakeformulier van de UDO worden bestudeerd.
- Documenten die een eerste inzicht bieden in de werking van de UDO. Bijvoorbeeld Kamerbrieven, artikelen over de UDO, presentaties over de UDO en berichtgeving van de koepels over de werking van de UDO.

5.2 Interviews

Om de werking van de UDO te onderzoeken kan een interviewronde worden gehouden om meer algemene beelden op te halen over de toepassing en werking van de UDO. Ook kan in een dergelijke interviewronde navraag worden gedaan welke UDO-trajecten onderzocht moeten worden.

Voor de koepels geldt dat het hier met name gaat over de gesprekspartners op een strategisch niveau (degene die zich bezighouden met de toepassing en implementatie van de UDO, niet per se de personen die bij individuele UDO-trajecten zelf zijn betrokken). Gesprekspartners kunnen zijn:

- IPO
- VNG (beleid en uitvoeringstoets)
- UvW
- BZK (beleidsverantwoordelijke UDO)
- BZK/IenW accounthouders
- Medewerkers vakdepartementen met veel UDO-ervaring
- JenV
- Raad van State
- Ambtelijke ondersteuning TK en EK (griffier)

5.3 Bureauonderzoek alle UDO-trajecten

Alle lopende en afgeronde UDO-trajecten kunnen (op hoofdlijnen) worden onderzocht door middel van een bureauonderzoek op basis van openbare documenten. De selectie van trajecten die kunnen worden meegenomen, hebben we al toegelicht in paragraaf 4.4.

Een bureauonderzoek van alle UDO-trajecten kan zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie opleveren. Het gaat dan met name om een analyse van de 'outputs' in een UDO-traject. Daarmee kan bijvoorbeeld (kwantitatief) in beeld worden gebracht in hoeveel trajecten een UDO heeft plaatsgevonden, hoe vaak onderliggende onderzoeken (zoals een uitvoeringstoets) zijn uitgevoerd en op welk moment in een wetgevings- of beleidsvormingstraject zo'n onderliggend onderzoek wordt uitgevoerd. Ook kan meer kwalitatieve informatie worden verzameld: bijvoorbeeld wat koepels inbrengen tijdens de consultatie waarin zij reflecteren op het voorstel en het doorlopen UDO-traject.

De openbare documenten die bestudeerd kunnen worden, zijn de volgende documenten (van meest recent naar minder recent):

- Memorie van Toelichting voorstel richting Kamer
- Advies Raad van State
- Reactie koepels in bestuurlijke en/of internetconsultatie
- Memorie van Toelichting voorstel internetconsultatie
- Uitvoerbaarheidstoets, artikel 2 onderzoek, impactanalyse, etc.
- Berichtgeving van de koepels (persberichten en lobbybrieven)

Deze documenten zijn door het onderzoeksbureau zelfstandig online te verzamelen (in het geval er geen dossier is bijgehouden door de accounthouder of vakdepartement).

Het bureauonderzoek vraagt bovendien niet om een integrale analyse van al deze documenten: slechts specifieke passages in ieder document zijn relevant. Zo bevat de Memorie van Toelichting bepaalde (verplichte) paragrafen die relevant zijn, namelijk de paragrafen 'gevolgen', 'uitvoering', 'toezicht en handhaving', financiële gevolgen' en 'advies en consultatie'.

Een bureauonderzoek naar deze documenten stelt bovendien ook in staat om op zoek te gaan naar kruisverbanden: is bijvoorbeeld terug te zien dat koepels vaker positief zijn over de uitvoerbaarheid in de consultatie als er een onderliggend onderzoek is uitgevoerd?

5.4 Enquête

Een andere mogelijke dataverzamelingsmethode is het uitzetten van een (beknopte) enquête. Deze enquête zou parallel aan het bureauonderzoek naar alle individuele UDO-trajecten kunnen worden uitgezet. In de enquête kan dan gevraagd worden naar de ervaring van de betrokkenen bij die UDO-trajecten. Daarbij zou de enquête in ieder geval gericht kunnen worden aan de vakinhoudelijk betrokken Rijksambtenaar van het vakdepartement en aan de vakinhoudelijke betrokken medewerker van de koepel(s).

Typen vragen die in de enquête kunnen worden gesteld zijn bijvoorbeeld:

- Vindt u dat de koepel(s) van decentrale overheden tijdig genoeg zijn betrokken in het wetgevings- of beleidsvormingsproces?
- Vindt u dat er voldoende tijd was om de achterban van de koepel(s) te raadplegen?

- In hoeverre zijn er startafspraken gemaakt en in hoeverre zijn deze nagekomen?
- Heeft het doorlopen van een UDO bijgedragen aan wetgeving of beleid dat beter uitvoerbaar is?
- Waren de beschikbare UDO-hulpmiddelen voldoende ondersteunend?
- Etc.

5.5 Casusonderzoek

De hiervoor beschreven onderzoeksmethoden leveren relevante informatie op. Aanvullend kan het ook van toegevoegde waarde zijn om casuïstiek gedetailleerd te onderzoeken, om de achterliggende mechanismen die de werking van de UDO bepalen te (leren) begrijpen. Daarvoor kan een aantal UDO-trajecten worden geselecteerd dat in detail wordt onderzocht.

Selecteren van casuïstiek

Het casusonderzoek heeft vooral toegevoegde waarde als in de casusselectie gezocht wordt naar een goed variëteit aan casussen. De casusselectie hoeft geen representatief beeld op te leveren (daar kunnen immers beter andere onderzoeksmethoden voor worden ingezet).

Er kunnen 'harde' selectiecriteria worden gebruikt om op zoek te gaan naar variëteit. Bijvoorbeeld:

- Spreiding over departementen
- Spreiding over betrokken decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en casuïstiek waarbij meerdere decentrale overheden betrokken zijn)
- Spreiding over type sectoren (sociaal, fysiek)
- Spreiding over soorten trajecten: wetten, beleid, 'vanuit Europa', amendementen
- Spreiding over financiële gevolgen: groot en klein
- Spreiding wel/geen 'geregistreerde' UDO

Ook kunnen 'zachte' selectiecriteria worden gehanteerd om op zoek te gaan naar variëteit. Bijvoorbeeld:

- Spreiding met betrekking tot mate van verondersteld succes: UDO-trajecten die ogenschijnlijk goed zijn verlopen en niet goed zijn verlopen
- Spreiding met betrekking tot de mate van gevoeligheid: veel en weinig politiek-bestuurlijke aandacht, belangen en/of tijdsdruk
- Spreiding met betrekking tot complexiteit: omvangrijke trajecten vs. trajecten over kleine wijzigingen. Of trajecten met veel betrokken partijen vs. trajecten met weinig betrokken partijen

Op grond van de eerder uitgevoerde stappen in de nulmeting of evaluatie kunnen bovenstaande criteria verder worden aangescherpt en aangevuld.

Onderzoeken van casuïstiek

Het casusonderzoek kan grofweg worden uitgevoerd middels aanvullend **documentenonderzoek** en verdiepende **interviews**. Bij het documentenonderzoek kunnen niet-openbare bronnen worden opgevraagd en bestudeerd, zoals de startnotitie of het intakeformulier, notulen en verslagen van bestuurlijke en ambtelijke bijeenkomsten en communicatie tussen het vakdepartement, BZK/IenW en koepels. Indien relevant kunnen ook andere openbare bronnen worden betrokken, zoals reacties van individuele decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) in het kader van een internetconsultatie.

Daarnaast kunnen verdiepende interviews worden gehouden. Deze vinden in ieder geval plaats met het vakdepartement en de betrokken koepel(s). Afhankelijk van de casus en relevantie kunnen ook de accounthouder bij BZK/IenW, direct betrokken decentrale overheden (als zij bijvoorbeeld bij overlegmomenten zijn geweest) en andere relevante partijen in het proces, zoals JenV, worden geïnterviewd.

Aanvullend zouden ook nog **groepsgesprekken** kunnen worden gehouden met alle betrokkenen, om hen op elkaars ervaringen te laten reageren en reflecteren: wat heeft men bijvoorbeeld geleerd van het traject, wat zou men in het vervolg anders doen en wat waren juist wel succesfactoren? Het uitwisselen van dit soort lessen kan aanvullend inzicht verschaffen, en ook als input dienen voor het formuleren van eventuele verbetervoorstellen.

Rapporteren over casuïstiek

Het lijkt ons niet verstandig om in de nulmeting of de evaluatie te willen rapporteren over de individuele casussen. Bedoeling van de nulmeting of evaluatie is namelijk niet om individuele casuïstiek te beoordelen, maar om het casusonderzoek te gebruiken om een beter beeld te krijgen van de werking van het UDO-instrument in algemene zin. Door deze aanpak te kiezen, en dus niet individuele cases te beschrijven in het rapport, geldt bovendien dat geïnterviewden zich mogelijk meer uitgenodigd voelen om het 'achterste van hun tong' te laten zien in de interviews. Daarom zou het wat ons betreft passend en verstandig zijn om alleen algemene lessen uit het casusonderzoek en veralgemeniseerde ervaringen te rapporteren (ter illustratie).

5.6 Inzet van dataverzamelingsmethoden

De vier hiervoor beschreven dataverzamelingsmethoden kunnen allemaal worden ingezet. Wanneer al deze methoden worden ingezet in de nulmeting levert dit een rijk beeld op. De nulmeting zou ook minder omvangrijk kunnen worden vormgegeven, bijvoorbeeld door een methode niet in te zetten of een methode op een beperkte manier in te zetten. Een aantal overwegingen die we meegeven voor de inzet van methoden:

- Het **overkoepelende documentenonderzoek** is niet bijzonder veel werk, en vormt een belangrijk startpunt van het onderzoek. Dit zou een onderzoeker in ieder geval moeten doen.
- De **interviewronde** zou wat ons betreft niet ter discussie moeten staan. De inzet van interviews is een relatief efficiënte methode om snel veel inzichten op te halen. Ook is de inzet van interviews belangrijk om te weten waar de aandachtspunten in de rest van het onderzoek op moeten worden gelegd (bijvoorbeeld welke UDO-trajecten moeten worden geselecteerd). Wel zou er gekozen kunnen worden om de gesprekken met BZK/IenW-accounthouders en medewerkers van vakdepartementen over te hevelen naar het casusonderzoek (om daarmee de interviewronde aan de start van het onderzoek wat kleiner te maken).
- Van het **bureauonderzoek naar alle UDO-trajecten** schatten wij in dat dit veel waardevolle inzichten oplevert. Tegelijkertijd zal een enquête onder de betrokkenen ook veel (complementaire) inzichten opleveren. Er zou gekozen kunnen worden om dit bureauonderzoek niet uit te voeren of beknopter vorm te geven (minder documenten per casus te bestuderen). Nadeel is dan wel dat er weinig harde, herleidbare informatie die openbaar

beschikbaar is, benut wordt in het onderzoek. Daarmee wordt de nulmeting vrij kwalitatief van aard (vooral gebaseerd op ervaringen van betrokkenen). In het kader van de verbinding met de evaluatie in 2028 heeft dat als gevolg dat minder hard te maken is welke ontwikkelingen zich in de periode 2026-2028 hebben voorgedaan.

- De **enquête** is wat ons betreft een noodzakelijke stap. Een enquête opstellen en verspreiden is relatief weinig werk, en levert veel nuttige inzichten op. Juist ook in het kader van de verbinding van de nulmeting met de evaluatie. Er zijn uiteraard wel keuzes te maken in de omvang van de enquête (het aantal vragen en de beoogde respondenten).
- Het **casusonderzoek** is voor het doel van de nulmeting niet strikt noodzakelijk (als bijvoorbeeld wel wordt ingezet op een uitgebreide gespreksronde en enquêteonderzoek). Tegelijkertijd kan casusonderzoek wel nuttige aanvullende en verdiepende inzichten opleveren. In de omvang en diepgang van het casusonderzoek zijn veel keuzes te maken. Bijvoorbeeld hoeveel casussen onderzocht worden en hoe het casusonderzoek wordt ingericht. De kleinste variant is per casus één groepsgesprek met de betrokkenen organiseren. De meest uitgebreide variant is een uitgebreid aanvullend documentenonderzoek en een uitgebreide gespreksronde per casus.

6. Aandachtspunten en aanbevelingen

6.1 Aandachtspunten

We staan graag nog kort stil bij enkele aandachtspunten voor de nulmeting en evaluatie:

- De UDO is begin 2023 geïntroduceerd. Veel wetgevings- of beleidsvormingstrajecten kennen een lange aanlooptijd. Voor trajecten die begin 2023 al liepen, is de UDO nog 'met terugwerkende kracht' toegepast. Het kan zijn dat die trajecten vanuit het 'ideaalmodel van de UDO' bezien niet optimaal zijn verlopen. Tegelijkertijd kan het ook zijn dat het alsnog aandacht hebben voor de uitvoerbaarheid en het betrekken van decentrale overheden in dat soort trajecten (al) een positieve bijdrage heeft geleverd. Voor trajecten die na begin 2023 zijn gestart zou je (mogen) verwachten dat de UDO vanaf het begin wordt uitgevoerd / doorlopen. Het is dus belangrijk om steeds oog te hebben voor het moment waarop een traject is geïnitieerd, en het moment waarop de UDO is begonnen.
- De UDO is een proces tussen vakdepartement en koepel(s) van decentrale overheden, ondersteund of gefaciliteerd door BZK of IenW. Vaak kennen het vakdepartement en koepels(s) al een (lang) voortraject. Bijvoorbeeld een ander wetgevings- of beleidsvormingstraject waarbij zij betrokken zijn geweest of een proces van overleg voordat het daadwerkelijke wetgevings- of beleidsvormingstraject is begonnen. Zo'n voortraject kan de verhoudingen beïnvloeden (in positieve of negatieve zin), en de uitvoering van de UDO in grote mate bepalen. Het is daarom belangrijk ook oog te hebben voor het 'startpunt' waarop de UDO is begonnen: hoe waren de verhoudingen op dat moment?
- Dat een wet of beleidsstuk uitvoerbaarheidsvraagstukken of -problemen kent, betekent niet per definitie dat de UDO niet goed is doorlopen of uitgevoerd:
  - Zo kan de minister bijvoorbeeld een keuze maken die ten koste gaat van de uitvoerbaarheid (als daarmee meer effect wordt gesorteerd). Gesprekspartners hebben hierbij onderschreven dat het juist gaat om de combinatie van uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Belangrijk is dat in een wetgevings- of beleidsvormingstraject telkens goed wordt toegelicht waarom een bepaalde keuze wordt gemaakt (navolgbaarheid en transparantie).
  - Met name een wetgevingstraject kent een proces van besluitvorming waar op het allerlaatste moment middels amendementen in de Tweede Kamer nog wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Het kan zo zijn dat een UDO-traject bijzonder goed is doorlopen en het initiële voorstel dat naar de Kamer wordt gestuurd goed uitvoerbaar is. De Kamer kan dan alsnog op het laatste moment middels amendementen de wet 'ombouwen' op een wijze die ten koste kan gaan van de uitvoerbaarheid. Voor een onderzoeker is het - bij het beoordelen van een UDO-traject - daarom belangrijk om oog te hebben voor de laatste wijzigingen die mogelijk worden doorgevoerd.

6.2 Aanbevelingen om de nulmeting en evaluatie mogelijk te maken

Afrondend zijn we ook gevraagd aanbevelingen te formuleren aan BZK om de nulmeting en uiteindelijk de evaluatie mogelijk te maken. We constateren dat momenteel de informatie over de trajecten waar wel (en geen) UDO wordt uitgevoerd niet centraal wordt bijgehouden. Dat wil zeggen: accounthouders bij BZK en IenW houden zelf de trajecten bij, zonder vast format en zonder dat de informatie over de voortgang van de trajecten op één centrale plek is in te zien. We bevelen daarom de volgende zaken aan:

- **Houd een actueel overzicht bij van alle trajecten waar een UDO wel én niet plaatsvindt**. De lijst van 60 trajecten die in de zomer van 2025 is samengesteld is een mooi startpunt. Deze zou eigenlijk continu geactualiseerd moeten worden: welke trajecten lopen er en in welke fase bevinden deze zich? Daarmee is er (altijd) een actueel overzicht van de lopende trajecten en daarmee ook inzicht in de fase waarin deze trajecten zich bevinden.
  In dit overzicht zou het ook waardevol kunnen zijn om bij te houden aan welke trajecten vakdepartementen werken, waarbij géén UDO plaatsvindt (om bijvoorbeeld navraag te kunnen doen waarom er geen UDO-traject plaatsvindt en een vinger aan de pols te houden of het belang van decentrale overheden niet op een andere manier kan of moet worden ingebracht).
- **Werk voor accounthouders een stappenplan of checklist uit aan de hand van de belangrijkste mijlpalen in een UDO-traject**. In een UDO-traject zijn er belangrijke mijlpalen waar de accounthouder op toe kan (of moet) zien. Daarvoor is het waardevol om een stappenplan of checklist voor de accounthouders uit te werken zodat zij op een meer gestandaardiseerde manier het UDO-traject kunnen begeleiden en monitoren (en een dergelijke checklist helpt bovendien om in het overzicht met trajecten bij te houden in welke fase deze trajecten zich bevinden). Mijlpalen die in ieder geval op de checklist moeten staan zijn:
  - Het intakeformulier ingevuld
  - Procesafspraken en planning afgesproken en vastgelegd
  - Onderliggende onderzoeken gestart dan wel afgerond (uitvoeringstoets, art 2 onderzoek eventuele onderliggende onderzoeken)
  - Conceptvoorstel inclusief MvT opgesteld
  - Consultatie gestart dan wel afgerond (bestuurlijke en / of internetconsultatie)
  - Aangepast voorstel inclusief MvT afgerond (waarna het voorstel het besluitvormingstraject in gaat)

  Deze mijlpalen zijn overigens ook belangrijke momenten waarop de accounthouder van toegevoegde waarde kan zijn. Bijvoorbeeld door na te gaan of een bepaalde stap wel of niet is doorlopen, of daar voldoende tijd voor beschikbaar is gesteld, of er serieus met de input vanuit de decentrale overheden wordt omgegaan, etc.
- **Houd per UDO-traject als accounthouder een dossier bij met de belangrijkste openbare en niet openbare stukken, en ontsluit dit dossier op een plek zodat deze stukken voor de nulmeting en evaluatie gemakkelijk zijn op te vragen**. Voor zover bij ons bekend, is het geen staande praktijk om als accounthouder een dossier bij te houden van de belangrijkste openbare stukken in een UDO-traject (op de mijlpalen zoals hierboven beschreven) en bijvoorbeeld de verslagen van bijeenkomsten en de gemaakte

afspraken. Voor een nulmeting en de uiteindelijke evaluatie is het waardevol om dat wel te doen (daarmee kan een traject makkelijker worden onderzocht). Daarvoor is het belangrijk dat de accounthouders niet alleen de stukken voor zichzelf administreren, maar deze ook op een plek ontsluiten dat deze in één keer zijn op te vragen. Daarvoor is het wel verstandig om met betrokkenen in een UDO traject duidelijke afspraken te maken over wat er wordt geadministreerd en met welk doel.

- **Denk bij de voorstellen die geïmplementeerd worden na over de monitoring en evaluatie van de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.** Voor de evaluatie is het uiteindelijk ook belangrijk om inzicht te hebben en te verzamelen in de wetgevingskwaliteit (in termen van de uitvoerbaarheid). In de evaluatie in 2028 zal het niet haalbaar zijn om voor alle UDO-trajecten eigenstandig onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de wet of het beleid. Het is daarom belangrijk om proactief informatie te verzamelen over de gebleken uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid na inwerkingtreding. Dit betekent heel concreet het verzamelen van invoeringstoetsen en (externe) evaluaties. Hierbij kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij de Strategische Evaluatie Agenda (SEA).
- **Richt ook voor ieder UDO-traject een afronding en evaluatie in**. We hebben in dit onderzoek meermaals gehoord dat het vaak onduidelijk is wanneer een UDO-traject ‘stopt’. Het zou nuttig zijn om – bij aanvang van een traject – met elkaar vast te stellen wanneer het traject afloopt. Ook zou het nuttig zijn om een beknopte *lean and mean* evaluatie van ieder traject te organiseren: bijvoorbeeld middels een reflectieformulier (als tegenhanger van het intakeformulier) waarin de betrokkenen kort kunnen opschrijven hoe zij terugblikken op het proces, wat goed ging en wat minder goed ging, en wat zij een volgende keer anders zouden doen. Een reflectiegesprek met de betrokkenen zou daarop kunnen volgen. Deze evaluatieformulieren en reflectiegesprekken kunnen vervolgens ook gebruikt worden om het leereffect te vergroten: welke lessen worden getrokken uit UDO-trajecten die de accounthouders, vakdepartementen of koepels bij een volgend traject mee kunnen nemen?



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl