37 009 Wijziging van de Kaderwet overige JenV-subsidies in verband met het creëren van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen

Nr. 3 Memorie van toelichting

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de Kaderwet overige JenV-subsidies te wijzigen, door daarin een grondslag op te nemen voor het verstrekken van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen op verschillende beleidsterreinen waarvoor de bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk zijn.

2. Reikwijdte en opzet

Als uitgangspunt geldt dat uitkeringen van het Rijk aan provinciale en gemeentelijke overheden geschieden via het provincie- of gemeentefonds, waarbij voor de ontvanger beleids- en bestedingsvrijheid geldt. Specifieke uitkeringen verschillen hiervan, nu zij elke bijdrage uit ’s Rijks kas betreffen die door of vanwege een minister onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten worden verstrekt.[1]

Redenen om een specifieke uitkering te verstrekken, kunnen onder andere gelegen zijn in de wens om de middelen te oormerken of het belang om bepaalde (verantwoordings)informatie te ontvangen. Ook ligt een specifieke uitkering in de rede als het Rijk medeoverheden (achteraf) wil compenseren voor bepaalde kosten. Specifieke uitkeringen staan echter achterin de voorkeursvolgorde voor financiering en kunnen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging bijzondere aangewezen moet worden geacht, omdat de verstrekking daarvan administratie- en controlelasten met zich brengt en de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperkt.[2] Het instellen van een specifieke uitkering vereist dus een bijzondere motivering.

Grondslag

De hoofdregel is dat specifieke uitkeringen bij of krachtens een (formeel)wettelijke grondslag kunnen worden geregeld.[3] Deze bepaling is, kort gezegd, niet van toepassing indien specifieke uitkeringen rechtstreeks op grond van programma’s van de Europese Unie of in

---

[1] Zie artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).
[2] Zie artikel 16, tweede lid, Fvw.
[3] Zie artikel 17, eerste lid, Fvw.

incidentele gevallen worden verstrekt.[4] Daarnaast kunnen specifieke uitkeringen per ministeriële regeling worden verstrekt, indien deze eenmalig zijn.[5] In de praktijk is het gebleken dat de mogelijkheid om per ministeriële regeling incidentele of eenmalige specifieke uitkeringen te verstrekken niet altijd volstaat om het beoogde doel van financiering te bereiken. Een wettelijke grondslag is in die gevallen noodzakelijk, om zo de specifieke uitkering vaker dan eenmalig te kunnen verstrekken. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te voorzien in deze benodigde wettelijke grondslag. Ook wordt een grondslag opgenomen voor het verstrekken van bijzondere uitkeringen. Dit financiële instrument is soortgelijk geregeld als de specifieke uitkering en wordt verstrekt aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.[6]

Positionering in de Kaderwet overige JenV-subsidies
De beoogde grondslag voor de verstrekking van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen zal worden opgenomen in de Kaderwet overige JenV-subsidies. Bij de positionering van de grondslag in de Kaderwet is in acht genomen dat een wetsvoorstel waarmee wordt beoogd de Financiële-verhoudingswet te wijzigen (voorstel 'Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen)[7] enkele wijzigingen zal doorvoeren in de kaderwetten van andere departementen. In deze kaderwetten worden wettelijke grondslagen voor de verstrekking van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen opgenomen, nu de brede grondslag voor het verstrekken van subsidies niet langer volstaat.[8] Bij de vormgeving van de voorstelde grondslag is hier nauw op aangesloten.

De voorgestelde grondslag in de Kaderwet is, net als bij andere departementen, minder algemeen van aard dan de reeds bestaande grondslag voor de verstrekking van subsidies. Hiermee wordt aangesloten bij de regel in de Financiële-verhoudingswet dat financiering van medeoverheden via het provincie- en gemeentefonds de voorkeur heeft boven de verstrekking van specifieke uitkeringen. Verder wordt in de voorgestelde aanpassingen geëxpliciteerd dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling nadere bepalingen of regels kunnen worden gesteld voor de verstrekking van specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen. Tot slot wordt, in lijn

---

[4] Zie artikel 17, tweede lid, Fvw, in samenhang gelezen met artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht. In deze artikelen wordt daarnaast geregeld dat een wettelijke grondslag niet vereist is indien het wetsvoorstel dat beoogt de wettelijke grondslag voor de specifieke uitkering te bieden binnen een jaar wordt ingediend bij de Staten-Generaal. Dit zal er dan uiteindelijk alsnog toe leiden dat een wettelijke grondslag wordt geregeld.
[5] Artikel 17, vijfde lid, Fvw.
[6] Artikel 91, eerste en tweede lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
[7] Wijziging van de Financiële-verhoudingswet, de Wet financiën openbare lichamen BES en enkele andere wetten in verband met de herziening van het uitkeringsstelsel, Kamerstukken II 2025/26, 36988, nr. 2.
[8] Zie de voorgestelde artikelen VI, betreffende de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies, en artikel VII, betreffende de Kaderwet subsidies I en M, van het voorstel Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen.

met de kaderwetten van andere departementen, voorgesteld om de citeertitel te wijzigen naar ‘Kaderwet overige JenV-subsidies en specifieke uitkeringen’.

3. Regeldruk en gevolgen voor de rijksbegroting

Dit wetsvoorstel voorziet slechts in een grondslag voor het verstrekken van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen op enkele beleidsterreinen waarvoor de bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk zijn. Het wetsvoorstel heeft daarom geen gevolgen voor de rijksbegroting en voor de regeldruk van burgers, bedrijven en medeoverheden. Vanzelfsprekend zal in de toelichting op de (wijzigingen van) lagere regelgeving worden stilgestaan bij de effecten van de specifieke uitkering.

4. Advies en consultatie

Van 23 december 2025 tot 27 februari 2026 heeft de (internet)consultatie plaatsgevonden over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is formeel ter consultatie voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen heeft voor de regeldruk. Verder hebben de VNG en het IPO geen inhoudelijk advies uitgebracht.

Via de internetconsultatie zijn twee reacties ontvangen. Een van de betrokkenen reageert dat de daling van criminaliteit plaatsvindt door verbeterde (leef)omstandigheden, waardoor meer zou moeten ingezet op structurele financiering van zaken als huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid. Bij de beantwoording staat voorop dat dit wetsvoorstel de grondslag regelt voor de bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid om voor verschillende onderwerpen specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen te verstrekken. Eén van de regelingen die met dit wetsvoorstel worden omgehangen, betreft de verstrekking van specifieke uitkeringen in het kader van het programma Preventie met Gezag. Dit is een onderdeel van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, waarin verschillende ministeries, gemeenten, bewoners en lokale organisaties werken aan verbeteringen op het gebied van onderwijs, armoede, gezondheid, wonen en veiligheid. Vanuit het programma Preventie met Gezag wordt ingezet op de voorkoming van jeugdcriminaliteit in zevenentwintig kwetsbare stedelijke gebieden, waarbij het verlagen van risicofactoren en het versterken van beschermende factoren, zoals werk en opleiding, cruciaal zijn. Daarom bestaat zowel aandacht voor de aanwezigheid van meer wijkagenten, als voor een veiligere schoolomgevingen en jongerenwerk. Hiermee kan (jeugd)criminaliteit via een bredere gebiedsgerichte aanpak, en niet enkel vanuit de justitiële hoek, worden voorkomen.

Een andere betrokkene vraagt zich af waarom niet wordt voorzien in een grondslag voor de verstrekking van bijzondere uitkeringen aan de

openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Sinds de consultatiefase is dit onderdeel in het wetsvoorstel verwerkt. Geregeld wordt dat dat de bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, naast specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies, ook bijzondere uitkeringen kunnen verstrekken aan de Caribische openbare lichamen, inzake de genoemde onderwerpen.

Bijzondere uitkeringen
Een concept van het wetsvoorstel is voorgelegd en toegelicht aan de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het bestuurscollege van Bonaire heeft zich in algemene zin positief uitgelaten over de voorgestelde grondslag voor het verstrekken van bijzondere uitkeringen, maar heeft wel gewezen op de afwijkende bestuurlijke inrichting van de Caribische openbare lichamen ten opzichte van gemeenten, waarbij telkens goed in acht zou moeten worden genomen tot welk bestuursorgaan de uitkering zich richt.

De regering zal naar aanleiding van de bovenstaande opmerking een verdere toelichting geven op het onderwerp. Terecht wordt er namelijk op gewezen dat sprake is van enkele verschillen tussen de Caribische openbare lichamen en de gemeenten. Het kader dat voor gemeenten geldt is daarom – met name met betrekking tot de bestrijding en preventie van criminaliteit, waar de eilandbesturen (nog) niet volledig over hetzelfde bestuursrechtelijke instrumentarium beschikken als gemeentebesturen – niet een-op-een toepasbaar op de openbare lichamen. Bij de verstrekking van bijzondere uitkeringen moet hier daarom, voor zover sprake is van dergelijke verschillen, rekening mee worden gehouden, des te meer wanneer sprake is van een regeling waarin voor een bepaald onderwerp zowel specifieke uitkeringen als bijzondere uitkeringen worden verstrekt. Overigens verstrekt de rijksoverheid een specifieke uitkering of een bijzondere uitkering aan de publiekrechtelijke rechtspersoon en niet aan een bestuursorgaan. Na de verstrekking van de bijzondere uitkering bepaalt een openbaar lichaam dus, binnen het daarvoor geldende wettelijk kader, zelf welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A
Met de voorgestelde wijziging van artikel 1 wordt de Minister van Asiel en Migratie toegevoegd aan begripsomschrijving van het begrip ‘Onze Minister’.

Onderdeel B
Het voorgestelde artikel 2a bevat een grondslag voor de bewindspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid om met

betrekking tot bepaalde onderwerpen specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen te verstrekken. Met de gekozen systematiek wordt aangesloten bij de vormgeving van kaderwetten van andere ministeries. Gelet op de uitzonderingspositie van specifieke uitkeringen beoogt dit wetsvoorstel geen grondslag te regelen voor álle beleidsterreinen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Met de formulering van de onderwerpen is aansluiting gezocht bij activiteiten waarvan bekend is dat daar in het verleden specifieke uitkeringen voor zijn verstrekt, momenteel worden verstrekt of in de toekomst waarschijnlijk verstrekt zullen worden.[9]

Onderdelen C en D
De voorgestelde wijzigingen van artikelen 3 en 4 geven een delegatiegrondslag en maken het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor een specifieke uitkering of bijzondere uitkering kan worden verstrekt verder te bepalen en hiervoor nadere regels te stellen. Dit geeft de flexibiliteit om aan de hand van de behoefte en noodzaak van het specifieke onderwerp kaders voor het proces en toekenning uit te werken.

Onderdeel E
Het huidige artikel 6 van de Kaderwet overige JenV-subsidies regelt het toezicht op de naleving van ‘het bepaalde bij of krachtens deze wet’. Met de voorgestelde wijzigingen zal de verstrekking van specifieke uitkeringen mede in deze wet worden bepaald. De verantwoording voor de besteding van gelden uit specifieke uitkeringen is reeds geregeld in de Financiële-verhoudingswet en loopt via de SiSa[10]-systematiek. Gelet daarop wordt met deze wijziging tot uitdrukking gebracht dat artikel 6 niet beoogt het toezicht op de ontvangers van specifieke uitkeringen te regelen.

Onderdeel F
De voorgestelde wijziging van artikel 10 bevat een naamswijziging. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de naamgeving van de kaderwetten van andere departementen, zoals geregeld in het voorstel ‘Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen’.

---

[9] Dit betreft onder meer de twee regelingen genoemd onder artikel II: de specifieke uitkeringen voor Preventie met Gezag, ter voorkoming van (jeugd)criminaliteit en een ministeriële regeling over verstrekkingen van specifieke uitkeringen aan regionale openbare lichaam voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Daarnaast betreft het twee regelingen voor lokale integrale aanpak van radicalisering (gewelddadig) extremisme en terrorisme (Stcrt. 2021, 34710 en Stcrt. 2022, 19011) en twee regelingen voor gemeentelijke maatregelen tegen overlast en criminaliteit bij asielzoekers (Stcrt. 2020, 37345 en Stcrt. 2022, 13770), voor zover deze laatstgenoemde regelingen betrekking hebben op het onderwerp ‘criminaliteitsbestrijding- en preventie’.
[10] Single information, Single audit.

Artikel II

In de Regeling specifieke uitkering Preventie met Gezag 2026–2029 worden aan gemeenten specifieke uitkeringen verstrekt die zich richten op de bestrijding en voorkoming van (jeugd)criminaliteit. De ministeriële regeling betreft een voortzetting van eerdere regelingen[11] en behoeft daarom een wettelijke grondslag. Ook de Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne door Regionale openbare lichamen, die ziet op een vergoeding in de kosten van de coördinatie en eerste opvang van ontheemden uit Oekraïne, betreft een specifieke uitkering die vaker dan eenmalig wordt verstrekt en daarom een wettelijke grondslag behoeft. Deze twee regelingen vinden momenteel hun grondslag in het tweede lid van artikel 17 Fvw en zijn daarmee in afwachting van de indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Staten-Generaal. Het voorgestelde artikel II voorziet erin dat deze regelingen zullen worden omgehangen en voortaan hun grondslag vinden in artikel 2a van de gewijzigde wet.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Asiel en Migratie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

[11] Het betreft drie regelingen: de Regeling specifieke uitkering voorkomen georganiseerde en ondermijnende jeugdcriminaliteit 2022 (Stcrt. 2022, 24113), de Regeling specifieke uitkering ter voorkoming van jeugdcriminaliteit 2023 (Stcrt. 2023, 19537) en
de Regeling specifieke uitkering ter voorkoming van jeugdcriminaliteit 2024 (Stcrt. 2024, 12052).