Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juli 2026 en het nader rapport d.d. 4 september 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Asiel en Migratie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 juni 2026, nr. 7629541, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juli 2026, nr. W16.26.00165/II, bied ik U, mede namens de Minister van Asiel en Migratie, hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 11 juni 2026, no.2026001228, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Kaderwet overige JenV-subsidies in verband met het creëren van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van specifieke uitkeringen, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor het verstrekken van specifieke uitkeringen door de Ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) en van Asiel en Migratie. Aldus wordt het mogelijk om specifieke uitkeringen in te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) of bij ministeriële regeling.

kst-37009-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Vermindering specifieke uitkeringen

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel het verstrekken van specifieke uitkeringen sterk vergemakkelijkt. Dit staat haaks op het beleid van de regering om het gebruik van specifieke uitkeringen terug te dringen. Met precies dit doel is op dit moment een ander wetsvoorstel in voorbereiding dat de Financiële-verhoudingswet wijzigt. De Afdeling adviseert de regering om het wetsvoorstel alsnog dragend te motiveren en er anders vanaf te zien.

Niveau van regelgeving

Het wetsvoorstel bevat een zeer ruime delegatiegrondslag waardoor structurele en meerjarige specifieke uitkeringen op een groot deel van het JenV-domein bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld. De Afdeling adviseert de voorgestelde delegatie naar ministeriële regeling te schrappen. Voor zover de regering beoogt om structurele en meerjarige specifieke uitkeringen in te stellen, dienen deze bij wet of amvb te worden geregeld.

Openbare orde

Tot slot adviseert de Afdeling om «openbare orde» te schrappen als terrein waar specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt. Door middel van een specifieke uitkering mengt de Minister van JenV zich in het domein van de openbare orde van de betreffende gemeente. Handhaving van de openbare orde is echter bij uitstek een autonome bevoegdheid van gemeenten. In dat verband ligt het bevoegd gezag bij de burgemeester die hierover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Een verantwoordingsrelatie jegens de Minister van JenV over de besteding van middelen die met een specifieke uitkering zijn verstrekt, verdraagt zich daar niet mee.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Advies

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor het verstrekken van specifieke uitkeringen door de Ministers van JenV en van Asiel en Migratie en deze in te stellen bij of krachtens amvb of bij ministeriële regeling.[1] Op deze wijze kunnen specifieke uitkeringen worden verstrekt op de beleidsterreinen asielopvang, criminaliteitsbestrijding en -preventie, openbare orde, slachtofferhulp en terrorismebestrijding en -preventie.[2] Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat twee bestaande specifieke uitkeringen onder een van de voorgestelde grondslagen komen te vallen.[3]

2. Verhouding tot regeringsbeleid

Het is al enige tientallen jaren regeringsbeleid dat terughoudend moet worden omgegaan met het verstrekken van specifieke uitkeringen. De regering overweegt daarbij dat specifieke uitkeringen de autonomie van provincies en gemeenten inperken en de financiële zeggenschap van de decentrale volksvertegenwoordiging verkleinen. Daarnaast vindt de

---

[1] Voorgesteld artikel 4.
[2] Voorgesteld artikel 2a.
[3] Voorgesteld artikel II («omhangen bestaande regelingen»).

regering dat deze uitkeringen een forse administratieve last zijn in termen van beheer, controle en verantwoording voor de decentrale overheden en voor de rijksoverheid zelf. Dit houdt verband met het feit dat specifieke uitkeringen niet uit het Gemeentefonds of Provinciefonds komen maar ten laste komen van de departementale begroting.

Ondanks dit streven blijkt de praktijk weerbarstig. De laatste jaren is zelfs sprake van een forse groei, zowel in aantal als in financiële omvang. Om deze «wildgroei» in te dammen, heeft de regering op dit moment een wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in voorbereiding.[4] Daarin wordt het instrument van de bijzondere fondsuitkering geïntroduceerd: een uitkering uit het Gemeentefonds of Provinciefonds, mede als alternatief voor specifieke uitkeringen.[5] Nog recent – mei 2026 – heeft de Minister van BZK, die op dit terrein een coördinerende rol vervult, de inzet van de regering om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen herhaald.[6]

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel de opening biedt om op een breed aantal JenV-terreinen specifieke uitkeringen in te stellen. Het betreft de terreinen van asielopvang, criminaliteitsbestrijding en -preventie, openbare orde, slachtofferhulp en het terrein van terrorismebestrijding en -preventie.[7] De regering geeft geen motivering voor de keuze voor deze terreinen.

De artikelsgewijze toelichting stelt alleen dat specifieke uitkeringen de laatste voorkeur genieten qua uitkeringsvorm, en dat daarom het aantal aangewezen beleidsterreinen beperkter is dan waarvoor (nu reeds) subsidies kunnen worden versterkt.[8] Niettemin geeft het voorstel hiermee een ruime grondslag om specifieke uitkeringen te verstrekken, zonder dat wordt toegelicht waarom dit nodig is. Daardoor is onduidelijk voor welke concrete activiteiten, voor wie en met welke doelstelling specifieke uitkeringen (in de toekomst) nodig worden geacht.

Dat de vormgeving van het voorstel gelijkenis vertoont met andere (te wijzigen) Kaderwetten, doet niet af aan de uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet en de principiële gedachtevorming over specifieke uitkeringen.

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel zich niet verdraagt met de uitgangspunten die aan de voorgenomen wijzigingen van de Financiële verhoudingswet ten grondslag liggen. De Afdeling adviseert daarom het voorstel alsnog te voorzien van een dragende motivering en er anders van af te zien.

Reactie op punt 2 van het advies

De Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) constateert terecht dat het regeringsbeleid is om terughoudend om te gaan met de verstrekking van specifieke uitkeringen. Dit uitganspunt blijft ongewijzigd en het onderhavige wetsvoorstel is hiermee in overeenstemming. De Financiële-verhoudingswet (Fvw) schrijft immers expliciet voor dat

---

[4] Wijziging van de Financiële-verhoudingswet, de Wet financiën openbare lichamen BES en enkele andere wetten in verband met de herziening van het uitkeringsstelsel (Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen). Zie paragraaf 3.2.1. «Verminderen aantal specifieke uitkeringen» in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.

[5] Een deel van de bestaande specifieke uitkeringen zal worden omgezet naar het regime van de bijzondere fondsuitkering. Zie Kamerstukken II 2024/25, 36 600 B, nr. 45.

[6] Kamerstukken II 2025/26, 36 800 B, nr. 24.

[7] Voorgesteld artikel 2a.

[8] Artikel 2 van de Kaderwet overige JenV-subsidies.

specifieke uitkeringen bij of krachtens de wet worden verstrekt. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting kan de verstrekking van specifieke uitkeringen in bepaalde gevallen in de rede liggen.[9] Een grondslag voor verstrekking is in dergelijke gevallen vereist. Dat om die reden nu wordt voorgesteld een grondslag in de Kaderwet overige JenV-subsidies te regelen sluit aan bij de praktijk van andere departementen, waar specifieke uitkeringen reeds op basis van subsidiekaderwetten worden verstrekt.[10]

De Afdeling heeft in haar advies verwezen naar het voorstel «Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen», dat onder meer de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen als doel heeft. De regering overweegt dat met de voorgestelde wijzigingen de bovengenoemde praktijk expliciet ongewijzigd blijft.[11] Zoals toegelicht in het nader rapport bij dat wetsvoorstel is er bewust niet voor gekozen een hogere drempel van regelgeving voor verstrekking op te werpen.[12] In plaats daarvan is ingezet op verdere controle en inhoudelijke beoordeling van de voorstellen tot verstrekking van specifieke uitkeringen. In dat licht wordt benadrukt dat de specifieke uitkering als financieel instrument achteraan in de voorkeursvolgorde voor financiering van medeoverheden staat en dat een bijzondere motivering voor verstrekking vereist is, ook wanneer verstrekking plaatsvindt op basis van de grondslag in het onderhavige wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het gebrek aan motivering voor terreinen waarvoor specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt, is in de memorie van toelichting een verwijzing toegevoegd met een aantal regelingen waarop deze selectie mede is gebaseerd.

3. Niveau van regelgeving

Met dit wetsvoorstel kan de Minister door middel van een ministeriële regeling meerjarige specifieke uitkeringen verstrekken. Dit geldt ook voor twee bestaande specifieke uitkeringen die nu gebaseerd zijn op een ministeriële regeling maar via de voorgestelde omhangbepaling na inwerkingtreding op dit wetsvoorstel gebaseerd zullen zijn. De Afdeling merkt op dat dit niveau van regelgeving zich hier niet voor leent.

Een belangrijk uitgangspunt van wetgevingsbeleid is dat de hoofdelementen in de formele wet zijn opgenomen, zodat de parlementaire betrokkenheid bij deze regelingen kan worden gewaarborgd, of anders in

---

[9] Dit is het geval wanneer de wens bestaat om middelen te oormerken, bepaalde (verantwoordings)informatie te ontvangen of wanneer het Rijk medeoverheden (achteraf) wil compenseren voor bepaalde kosten.

[10] Zie de subsidiekaderwetten van de departementen van Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Infrastructuur en Waterstaat en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

[11] Zie de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2025/26, 36 988, nr. 3, onder paragraaf 3.2.3. Aanpassen grondslag specifieke uitkering). Zie ook artikel VI en artikel VII van dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2025/26, 36 988, nr. 2), waarmee in subsidiekaderwetten een grondslag geregeld wordt voor de verstrekking van specifieke uitkeringen, ter vervanging van de eerder gehanteerde subsidiegrondslag.

[12] Zoals overwogen in het nader rapport bij het voorstel Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen» (Kamerstukken II 2025/26, nr. 4) leert de ervaring dat dit nauwelijks een waarborg vormt tegen de veelheid aan specifieke uitkeringen en juist eerder een risico in zich draagt dat regels zodanig worden toegepast dat de bestuurlijke praktijk er niet door wordt belemmerd.

ieder geval op het niveau van een amvb worden geregeld.[13] Ministeriële regelingen zijn alleen bedoeld voor de uitwerking van details van een regeling van hoger niveau. Dan kan het gaan om administratieve voorschriften, om detailregels die vaak moeten worden gewijzigd of om regels die met grote spoed moeten worden vastgesteld.[14]

De Financiële-verhoudingswet weerspiegelt deze algemene uitgangspunten: een permanente specifieke uitkering moet bij formele wet worden geregeld, een uitkering met een looptijd tot maximaal vier jaar bij amvb.[15] Eenmalige specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling.[16]

Het nu voorliggende voorstel staat daar haaks op: het maakt structurele en meerjarige specifieke uitkeringen mogelijk op basis van een ministeriële regeling. Daarmee is niet langer sprake van parlementaire betrokkenheid bij een concrete structurele of meerjarige specifieke uitkering. In de plaats daarvan kan het parlement zich eenmalig in algemene zin uitspreken over een zeer algemene grondslag voor in de toekomst vast te stellen specifieke uitkeringen.

Tot slot doet de voorgestelde delegatie afbreuk aan de positie van de Minister van BZK jegens zijn ambtgenoten in zijn rol als «hoeder» van de interbestuurlijke verhoudingen. Met het genoemde voorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet beoogt de regering juist deze positie van de Minister van BZK te versterken.[17] Dat ministeriële regelingen voor specifieke uitkeringen (net als wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's) worden vastgesteld in de ministerraad maakt deze afbreuk aan de positie van de Minister van BZK niet volledig ongedaan.[18]

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorgestelde delegatie naar ministeriële regeling te schrappen.

Reactie op punt 3 van het advies

De Afdeling concludeert dat de ministeriële regeling zich, als niveau van regelgeving, niet leent voor de verstrekking van meerjarige specifieke uitkeringen. In dat verband stelt zij dat uit de Fvw volgt dat een permanente specifieke uitkering bij formele wet moet worden geregeld. De regering volgt de Afdeling hierin niet. Het eerste lid van artikel 17 Fvw bepaalt immers dat specifieke uitkeringen «bij *of krachtens*» de wet worden geregeld. (Sub)delegatie naar het niveau van ministeriële regeling is hiermee expliciet mogelijk gemaakt. Dit wetsvoorstel past dan ook binnen deze systematiek van de Fvw, die met het voorstel «Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen» op dit punt ongewijzigd blijft.[19]

---

[13] Vergelijk eerder het advies van de Afdeling advisering van 15 juni 2022 bij het ontwerpbesluit houdende het stellen van regels over het verstrekken van specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies voor activiteiten die passen in het rijksbeleid met betrekking tot het bouwen, het wonen en de woonomgeving, W04.22.00051. Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.19 «Primaat van de wetgever».

[14] Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24 «Toelaatbaarheid delegatie aan Minister»

[15] Artikel 17, vierde lid van de Financiële-verhoudingswet.

[16] Artikel 17, vijfde lid van de Financiële-verhoudingswet.

[17] Artikel 15b van het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet (in de versie zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering).

[18] Zie uitgebreider over de positie van de Minister van BZK het advies van de Afdeling van 18 maart 2026 bij het wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen, W04.26.00003, punt 2.b en 4.b.

[19] Zie het voorgestelde artikel 16, eerste lid, waarin wordt bepaald dat de verstrekking van een specifieke uitkering wordt geregeld bij of krachtens de wet.

Met betrekking tot de overige punten van de Afdeling is in het nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Fvw opgemerkt dat uit de aard van de specifieke uitkering volgt dat een algemeen verbindend voorschrift op basis waarvan deze wordt verstrekt spoedig moet kunnen worden vastgesteld en dat het niveau van ministeriële regeling daarbij het meest passend is. Het onderhavige wetsvoorstel sluit daarop aan. Anders dan de Afdeling stelt, betekent dit niet dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als hoeder van de interbestuurlijke verhoudingen. In alle gevallen geldt immers dat specifieke uitkeringen moeten worden voorgelegd aan de ministerraad en dat de totstandkoming daarvan in een specifiek geval slechts plaatsvindt met betrokkenheid van deze Minister.[20] Zoals in dat nader rapport verder is opgemerkt blijft de parlementaire betrokkenheid bij specifieke uitkeringen voldoende gewaarborgd, nu hierover informatie wordt verstrekt in de memorie van toelichting bij de verschillende begrotingen en het Integraal Overzicht financiën een volledig overzicht biedt van de financiën van gemeenten en provincies.[21]

4. Openbare orde

Het wetsvoorstel regelt dat de Minister een specifieke uitkering of een bijzondere uitkering kan verstrekken voor activiteiten op het terrein van de openbare orde.[22] Zoals in punt 2 is opgemerkt, blijkt ook hier niet welke concrete activiteiten de regering ten aanzien van de openbare orde op het oog heeft.[23] Wel vermeldt de toelichting dat met de mogelijkheid om een specifieke uitkering te verstrekken op het gebied van openbare orde «terughoudend dient te worden omgegaan», omdat dit »naar zijn aard tot de autonome ruimte van het gemeentebestuur» behoort. De regering voegt daaraan toe dat het verstrekken van geoormerkte middelen ten aanzien van autonome taken bovendien kan leiden tot «ingewikkelde verantwoordingsverplichtingen».[24]

De Afdeling onderkent dat de huidige wet reeds een grondslag bevat om subsidies te vertrekken op het terrein van de «openbare orde en veiligheid» aan bijvoorbeeld stichtingen of verenigingen.[25] Meer dan subsidies grijpen specifieke uitkeringen echter direct in op het gemeentelijk beleid.

Dat klemt in dit geval omdat de openbare orde een autonome gemeentelijke bevoegdheid is in de zin van artikel 124, eerste lid van de Grondwet. Openbare orde is bij uitstek het domein van de burgemeester, waarvoor hij beschikt over specifieke wettelijke bevoegdheden.[26] Over het gevoerde beleid legt de burgemeester verantwoording af aan de gemeenteraad. Omdat specifieke uitkeringen gepaard gaan met door de Minister vast te stellen bestedingsvoorwaarden, moet de ontvanger verantwoording afleggen aan de Minister.

Concreet betekent dit dat de Minister van JenV zich door middel van een specifieke uitkering mengt in het domein van de openbare orde, en daarmee de burgemeester aan de Minister verantwoording moet afleggen in plaats van aan de gemeenteraad. Dit verdraagt zich niet met de

---

[20] Zie het huidige artikel 18 Fvw en het voorgestelde artikel 15b in het voorstel «Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen».
[21] Zie voor een uitgebreidere toelichting ten aanzien van deze punten het nader rapport bij het voorstel «Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen».
[22] Voorgesteld artikel 2a onder c.
[23] Overigens wordt ook geen inhoudelijke toelichting bij de andere onderwerpen gegeven.
[24] Toelichting, artikelsgewijs deel, Artikel I.
[25] Artikel 2 eerste lid, onder d van de Kaderwet overige JenV-subsidies.
[26] Hoofdstuk XI van de Gemeentewet.

hiervoor beschreven autonome positie van gemeenten en de specifieke rol en verantwoordelijkheid van de burgemeester op het terrein van de openbare orde. Indien de regering het in voorkomend geval opportuun acht om extra middelen voor de openbare orde te verstrekken, zou een uitkering uit het Gemeentefonds meer in de rede liggen.[27]

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de grondslag voor specifieke uitkeringen op het terrein van de openbare orde te schrappen.

Reactie op punt 4 van het advies

Ik heb deze grondslag heroverwogen. Daarbij is gebleken dat er thans geen noodzaak is een grondslag te regelen voor het verstrekken van specifieke uitkeringen op het beleidsterrein van de openbare orde. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn om die reden aangepast.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De Vice-President van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele wijzigingen aan te brengen in de memorie van toelichting. Daarnaast is in de memorie van toelichting een reactie gegeven op het advies van het bestuurscollege van Bonaire ten aanzien van de grondslag voor het verstrekken van bijzondere uitkeringen. Tot slot zijn enkele overige tekstuele wijzigingen doorgevoerd, ook in het opschrift van het wetsvoorstel met de toevoeging van de bijzondere uitkeringen.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Asiel en Migratie, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

[27] Specifieke uitkeringen kunnen, zoals nu soms het geval is, wel aan de orde zijn op onderdelen van het brede terrein van het veiligheidsbeleid.