

Vergaderjaar 2025-2026

36 988

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband met de herziening van het uitkeringsstelsel (Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen)

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. 18 maart 2026 en het nader rapport d.d. 2 juli 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 januari 2026, nr. 2026000064, 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 18 maart 2026, nr. W04.26.00003/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2026, no.2026000064, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Financiële-verhoudingswet, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband met de herziening van het uitkeringsstelsel (Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Effectieve werking van het stelsel

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies mede namens gezonden aan de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Slagvaardige Overheid.

Provincies en gemeenten krijgen een groot deel van hun inkomsten van de rijksoverheid. De wijze waarop zij deze inkomsten krijgen, is geregeld in de Financiële-verhoudingswet. De belangrijkste bron van inkomsten is de vrij besteedbare algemene uitkering uit het gemeente- of provinciefonds. Daarnaast verstrekt de rijksoverheid andere middelen waaraan wel voorwaarden worden gesteld. Het huidige stelsel is complex en brengt veel verantwoordingslasten met zich. Daarom beoogt de regering het stelsel te stroomlijnen door diverse soorten uitkeringen te schrappen en andere te vereenvoudigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dat met het wetsvoorstel een vereenvoudiging van het stelsel kan worden bewerkstelligd, die ten goede kan komen aan de bestedingsvrijheid van de medeoverheden. Op zichzelf beschouwd is dit wetsvoorstel dan ook een stap voorwaarts.

Tegelijk moet ook worden onderkend dat dit wetsvoorstel andere problemen in de verhoudingen rijk-medeoverheden niet oplost. Deze problemen die weliswaar buiten het bereik van dit voorstel vallen kunnen evenwel de effectieve werking van dit wetsvoorstel belemmeren. In het bijzonder wijst de Afdeling op de discussie over de structurele hoogte van de financiering van de medeoverheden.

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven in zowel het fysieke domein (waaronder woningbouw en stikstof) als het sociale domein (waaronder jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning). In al deze dossiers spelen gemeenten en provincies een cruciale rol, terwijl zij daarvoor niet in alle gevallen voldoende middelen hebben.

Daar komt bij dat vanuit de nationale overheid – regering en parlement – een aanhoudende behoefte bestaat aan sturing jegens medeoverheden. Dit beperkt de ruimte om problemen lokaal of regionaal op te lossen. In een reeks aan adviesrapporten is inmiddels uiteengezet dat het noodzakelijk evenwicht in de bestuurlijke, inclusief financiële, verhoudingen moet worden hervonden.

De Afdeling memoreert in dit verband het streven om aan de bouwstenen en adviezen van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen uitvoering te geven omdat deze essentieel worden geacht om de grote maatschappelijke vraagstukken effectief aan te pakken. Dit is een cruciale opgave voor alle betrokken besturen, waarbij het in de rede ligt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) hierin het voortouw neemt.

Over onderdelen van het uitkeringsstelsel uit het wetsvoorstel merkt de Afdeling het volgende op.

Bijzondere fondsuitkeringen

Ter vervanging van twee andere uitkeringsvormen introduceert het wetsvoorstel 'bijzondere fondsuitkeringen'. Deze uitkeringen uit het gemeentefonds en provinciefonds zijn vrij besteedbaar. Dit betekent dat de rijksoverheid niet mag sturen op hoe het geld wordt besteed en dat medeoverheden geen verantwoording hoeven af te leggen aan het rijk. De Afdeling wijst evenwel op de spanning tussen theorie en praktijk. Zo mogen ministeries weliswaar niet sturen maar wel afspraken maken met medeoverheden die een bijzondere fondsuitkering ontvangen, zonder dat daarmee de beleids- en bestedingsvrijheid wordt ingeperkt. Voorts mogen ze maximaal eens per jaar beleidsinformatie opvragen bij een bijzondere fondsuitkering, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om het vaker te doen. Deze uitzondering is niet dragend gemotiveerd en de

Afdeling adviseert daarom deze te schrappen.

Specifieke uitkeringen

De regering wil het aantal specifieke uitkeringen inperken omdat zij gepaard gaan met zware controle- en verantwoordingslasten. Daarnaast perken zij de lokale beleids- en bestedingsvrijheid in omdat ministeries voorwaarden kunnen stellen aan de besteding. De Afdeling brengt in herinnering dat ook bij de stelselherziening van 2008 het streven was terughoudendheid te betrachten bij de instelling van specifieke uitkeringen. De praktijk leert dat ministeries de behoefte hebben om te 'sturen met geld' maar de toelichting maakt slechts beperkt duidelijk wat de oorzaken zijn van de groei van het aantal specifieke uitkeringen en de betekenis daarvan voor dit wetsvoorstel.

Niveau van regelgeving

In het licht van de beleden terughoudendheid valt het op dat de regering voorstelt om de instelling van specifieke uitkeringen tot een looptijd van vijf jaar mogelijk wil maken bij ministeriële regeling, in plaats van bij algemene maatregel van bestuur. De Afdeling merkt op dat deze keuze onvoldoende is gemotiveerd. Zij ziet een risico dat dit de inzet van specifieke uitkeringen zal stimuleren in plaats van afremmen. Daarnaast draagt het niet bij aan de gewenste versterking van de positie van de minister van BZK en zal parlementaire betrokkenheid in de praktijk minder aan de orde kunnen zijn. De Afdeling adviseert daarom de instelling van tijdelijke specifieke uitkeringen te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

Verdeling algemene uitkering

De algemene uitkering wordt verstrekt uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Deze wordt verdeeld aan de hand van wettelijk vastgestelde criteria. De regering stelt voor om de verdeelcriteria minder strikt in de wet te verankeren, door de zogeheten structuurkenmerken niet meer limitatief op te sommen en de zogeheten 'onderscheidingen' te schrappen. Het is echter onduidelijk waarom de huidige wettelijke regeling niet zou volstaan. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen, tenzij de noodzaak van deze versoepeling alsnog overtuigend wordt gemotiveerd.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting.

Advies

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Het huidige uitkeringsstelsel

Provincies en gemeenten krijgen een groot deel van hun financiële middelen van de rijksoverheid: de uitkeringen uit het provinciefonds en het gemeentefonds. De minister van BZK en de minister van Financiën zijn de beheerders van deze fondsen.

Vanuit deze fondsen worden verschillende soorten uitkeringen verstrekt. De grootste is de zogenoemde algemene uitkering. Deze wordt verdeeld aan de hand van wettelijke maatstaven en aan alle provincies en gemeenten verstrekt.² De algemene uitkering is vrij te besteden door de ontvangende overheden.

² Voor 2025 bedroeg de algemene uitkering voor gemeenten in totaal circa € 41 miljard (Meicirculaire gemeentefonds 2025, 28 mei 2025).

Daarnaast ontvangen zij rijks geld waaraan wel bestedingsvoorwaarden zijn verbonden, de zogeheten specifieke uitkeringen. Bij een specifieke uitkering verstrekt een ministerie, ten laste van de departementale begroting, onder voorwaarden geld aan gemeenten en provincies. Deze uitkeringsvorm gaat gepaard met relatief grote controle- en verantwoordingslasten voor alle betrokken overheden en is een inperking van de lokale beleids- en bestedingsvrijheid. Een tijdelijke specifieke uitkering wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur voor ten hoogste vier jaar.³ Voor financieel geringe specifieke uitkeringen, geldt de mogelijkheid dat deze gebundeld als ‘verzameluitkering’ worden uitgekeerd.

Ook zijn er de ‘integratie-uitkering’ en de ‘decentralisatie-uitkering’. Zij zijn beide vooral bedoeld als tussenstap voor de situatie dat een specifieke uitkering overgeheveld wordt naar de algemene uitkering, met als belangrijk verschil dat bij de decentralisatie-uitkering anders dan bij de integratie-uitkering niet vooraf hoeft te worden bepaald binnen welke termijn deze in de algemene uitkering overgaat.⁴ Tot slot is er de aanvullende uitkering, bedoeld voor gemeenten die kampen met een structureel financieel tekort.⁵

b. Aanleiding en achtergrond wetsvoorstel

Vrij snel na invoering van het uitkeringsstelsel in 2008 kwamen er knelpunten aan het licht, zoals de omslachtige wijze van verstrekken van de decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering. Daarnaast werd per 2015 besloten niet langer gebruik te maken van de verzameluitkering o.a. omdat deze niet de beoogde vermindering van controle- en verantwoordingslasten opleverde.⁶

Vervolgens oordeelde de Algemene Rekenkamer dat de uitgaven die samenhangen met decentralisatie-uitkeringen onrechtmatig waren omdat de rijksoverheid aan deze uitkeringen voorwaarden verbond die als effect hadden dat de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden werd beperkt.⁷

Een en ander leidde in 2018 tot de aankondiging van een wetswijziging, die in 2020 in consultatie werd gegeven. Ondertussen ontstond een praktijk waarin specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling verstrekt werden in plaats van de voorgeschreven algemene maatregel van bestuur. Ook bleek er in de praktijk verwarring over de toepasselijkheid van de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht op de specifieke uitkeringen uit de Financiële-verhoudingswet.

Onder meer de Algemene Rekenkamer en de Raad voor het openbaar bestuur reageerden zeer kritisch op het toenmalige wetsvoorstel, dat daarna niet verder in procedure werd gebracht. De regering besloot om nader advies te vragen dat begin 2022 verscheen.⁸ Daarop volgden gedachtewisselingen met de Tweede Kamer en werd een interdepartementale Taskforce uitkeringsstelsel ingesteld.⁹ Diverse knelpunten en

³ Artikel 17, derde en vierde lid, van de Fvw.

⁴ Voor een overzicht van de huidige integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen zie Kamerstukken II 2025/26, 36850 B, nr. 2, bijlage 4.1 respectievelijk 4.2.

⁵ Artikel 12 van de Fvw.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

⁷ Algemene Rekenkamer, 2019, ‘Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Gemeentefonds (B)’, paragraaf 3.3 en ‘Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van BZK (VII)’ paragraaf 4.3.8.

⁸ Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten, 9 februari 2022 (Rijksuniversiteit Groningen, VU Amsterdam en Universiteit van Maastricht).

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 143.

mogelijke oplossingen zijn in de jaren die volgden besproken met (koepels van) decentrale overheden en tussen departementen. Het resultaat van dit proces is het nu voorliggende voorstel.

c. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel wijzigt de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en enige andere wetten op de volgende onderdelen.

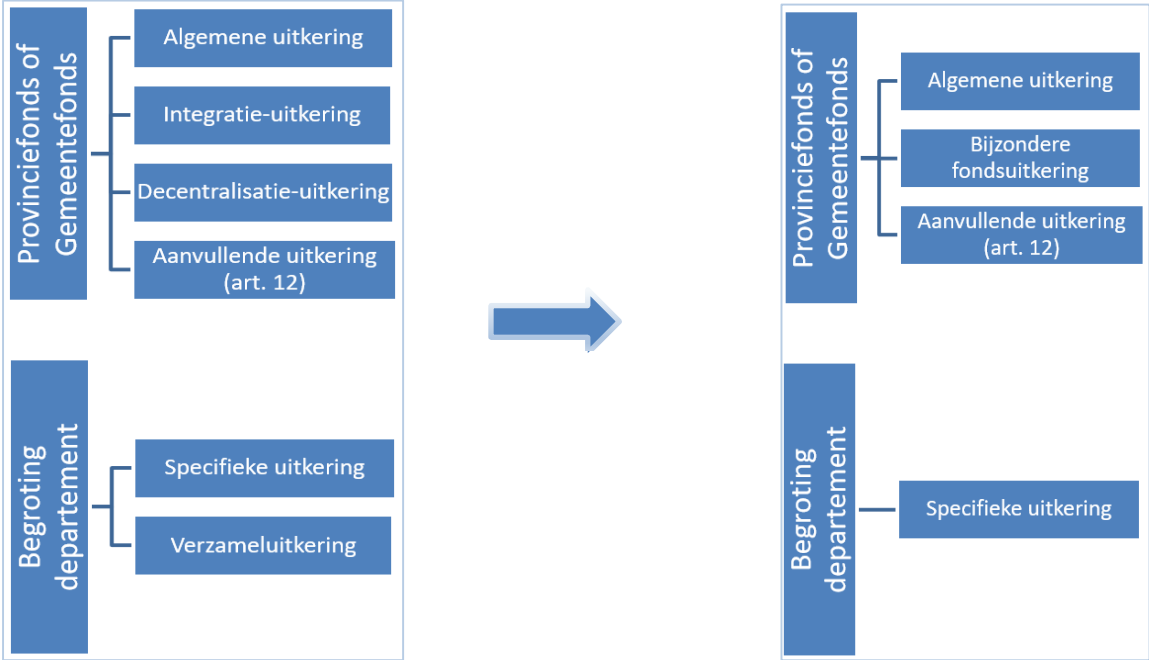
Introductie bijzondere fondsuitkering

Om tot een eenvoudiger stelsel te komen, introduceert het wetsvoorstel de ‘Bijzondere fondsuitkering’ (BFU). Deze komt in de plaats van de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering (die beide komen te vervallen). Deze uitkeringsvorm wordt bekostigd uit het gemeente- of provinciefonds. Dat betekent dat de BFU ten goede komt aan de algemene middelen van de provincie of gemeenten, waarover zij geen verantwoording aan de rijksoverheid hoeven af te leggen. Wel wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de rijksoverheid bij een BFU, anders dan bij de algemene uitkering, kwantitatieve beleidsinformatie kan opvragen bij medeoverheden. Zo kan de rijksoverheid monitoren of de doelen bereikt worden en of de uitkering aansluit bij de kosten.

Verandering ten aanzien van specifieke uitkeringen

Vanwege de lasten die gepaard gaan met het verstrekken van een specifieke uitkering, beoogt het wetsvoorstel het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen. De BFU kan als alternatief voor een specifieke uitkering gaan dienen.¹⁰ Voorts wordt het mogelijk om een specifieke uitkering in te stellen bij ministeriële regeling voor een looptijd van ten hoogste vijf jaar (in plaats van bij algemene maatregel van bestuur (amvb) voor ten hoogste vier jaar), waarna ze eenmaal kunnen worden verlengd met vijf jaar.¹¹ De verzameluitkering komt te vervallen.

FIGUUR – HUIDIG EN VOORGESTELD UITKERINGSSTELSEL



¹⁰ Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 36600 B, nr. 45.
¹¹ Voorgesteld artikel 16 tweede en derde lid van de Fvw.

Verdeling algemene uitkering

Het grootste deel van het gemeentefonds en het provinciefonds wordt verstrekt via de algemene uitkering (zie punt 1). Deze algemene uitkering wordt verdeeld aan de hand van wettelijk vastgestelde criteria op drie abstractieniveaus:

<i>Abstractieniveau</i>	<i>Voorbeeld</i>	<i>Regelingsniveau</i>
<i>Structuurkenmerken</i>	<i>Grondgebied</i>	<i>Wet</i>
<i>Onderscheidingen</i>	<i>Oppervlakte</i>	<i>Wet</i>
<i>Verdeelmaatstaven</i>	<i>Oppervlakte land in hectaren</i>	<i>Besluit</i>

Op het niveau van de wet is op dit moment geregeld dat de verdeelmaatstaven moeten zijn terug te voeren op bepaalde structuurkenmerken, waarbij tevens is gedefinieerd welke onderscheidingen ten minste dienen te worden aangebracht.¹²

Voorgesteld wordt om te regelen dat de maatstaven van de algemene uitkering niet langer slechts betrekking hebben op de kenmerken, maar ten minste. Tevens wordt voorgesteld om de onderscheidingen te laten vervallen.¹³

Aanpassing van de FinBES

De Caribische openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) krijgen ook inkomsten van de rijksoverheid via uitkeringen, die zijn geregeld in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Het uitkeringsstelsel voor de Caribische openbare lichamen is anders dan het uitkeringsstel voor provincies en gemeenten. Daarom kiest de regering ervoor de meeste aanpassingen uit het wetsvoorstel niet toe te passen op de Caribische openbare lichamen. Wel is er voor de Caribische openbare lichamen de bijzondere uitkering die veel lijkt op de specifieke uitkering. De voorgestelde aanpassingen aan de specifieke uitkering gaan ook gelden voor de bijzondere uitkering.¹⁴

2. Effectieve werking van het stelsel

De Afdeling maakt in de punten 3, 4 en 5 opmerkingen over de onderscheiden onderdelen van het uitkeringsstelsel. Eerst schetst de Afdeling de bredere context waarin het wetsvoorstel moet worden gezien (punt a) en de positie van de minister van BZK (punt b).

a. Context interbestuurlijke verhoudingen: houding en gedrag

Het uitkeringsstelsel vloeit voort uit de grondwettelijke opdracht aan de wetgever om de financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en de provincies en gemeenten te regelen.¹⁵ Het uitkeringsstelsel, geregeld in de Fvw, geeft daar invulling aan en heeft in de afgelopen jaren verschillende verschijningsvormen gekend. Steeds werd daarbij een nieuwe balans gezocht tussen beleids- en bestedingsvrijheid voor medeoverheden aan de ene kant, en sturing door de rijksoverheid aan de andere kant. De vrijheid voor decentrale overheden komt voort uit het gegeven dat het rijk decentrale overheden mag vragen uitvoering te geven aan rijksbeleid terwijl de keuze om een taak bij een

¹² Zie huidig artikel 8 van de Fvw.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.8.

¹⁵ Artikel 132, zesde lid, van de Grondwet. Zie ook onder meer artikel 106 van de Provinciewet en artikel 108 van de Gemeentewet.

medeoverheid te beleggen veronderstelt dat die overheid ook democratisch gelegitimeerde eigen afwegingen mag maken.¹⁶

Ten aanzien van de uitkeringen uit het provinciefonds of gemeentefonds geldt dat de middelen soms ten behoeve van een bepaalde maatschappelijke opgave worden verstrekt, terwijl de verstrekking uit deze fondsen met zich brengt dat deze in de algemene middelen van een provincie of gemeente komen. Dat betekent dat die middelen vrij besteedbaar zijn en dat lokale verantwoordingsmechanismen (college en raad, respectievelijk gedeputeerde staten en provinciale staten) van toepassing zijn over de besteding van de middelen in relatie tot de maatschappelijke opgaven. Er is geen verantwoordingsplicht naar de fondsbeheerders, terwijl er wel op dat niveau behoefte kan zijn aan inzicht in de relatie tussen financiële middelen en bereikte resultaten.

Ten aanzien van de specifieke uitkeringen geldt en gold dat deze ten laste van de departementale begroting (of een apart begrotingsfonds) komen en de middelen direct gekoppeld zijn aan een bepaald doel. Daarom moet verantwoording aan de vakminister worden afgelegd over de besteding van de verstrekte middelen.

Volksvertegenwoordigers van decentrale overheden staan voor de besteding van deze middelen juist op afstand, omdat ze niet via het gemeentefonds of provinciefonds verstrekt worden. Dat kan lokaal vragen oproepen, omdat er een relatie kan zijn met andere (lokale) beleidsterreinen respectievelijk maatschappelijke opgaven.

Aan het nu voorliggende wetsvoorstel liggen daarmee dezelfde dilemma's ten grondslag als in de afgelopen decennia. De regering beoogt daar een nieuwe balans in te vinden. Gegeven het oogmerk tot vereenvoudiging van het stelsel van uitkeringen is het wetsvoorstel als zodanig een stap voorwaarts. Dat neemt niet weg dat andere, onderliggende vraagstukken inzake de interbestuurlijke verhoudingen met dit wetsvoorstel niet worden weggenomen.

Die vragen concentreren zich veelal op een (dis)balans tussen medebewindstaken en de bijbehorende financiële middelen. Gemeenten of provincies wordt door de wetgever opgedragen bepaald rijksbeleid te realiseren terwijl de relatie tussen taken, bevoegdheden, de wijze van bekostiging en verdeling van financiële risico's niet als toereikend wordt ervaren. Dat vraagstuk zorgt al jaren voor een grote bron van spanning tussen het rijk en medeoverheden en staat aan het realiseren van maatschappelijke opgaven in de weg.¹⁷

Het is daarom belangrijk dat regering en parlement zich realiseren dat dit wetsvoorstel in de techniek van de financiële verhoudingen verbeteringen met zich brengt maar het voorstel als zodanig niet verder strekt: het gaat níet over de hoeveelheid van de te verdelen financiële middelen (dus de hoogte van uitkeringen als zodanig) en het gaat ook niet over een verandering in de bestuurlijke verhoudingen in termen van houding en gedrag.

Dat betekent dat het voorstel op zichzelf een vereenvoudiging in de financiële verhoudingen met zich brengt, maar daarmee de discussie over de structurele hoogte

¹⁶ Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Zie ook onder meer artikel 114 van de Provinciewet en artikel 116 van de Gemeentewet.

¹⁷ Zie hierover breder: de voorlichting van de Afdeling advisering over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/I/Vo), punt 4b ('Herwaardering taaktoedeling in medebewind'); de Raad voor het openbaar bestuur in haar rapport van maart 2025: 'Afrekenen met disbalans. Naar goed samenspel in de bestuurlijke en financiële verhoudingen'; en de Studiegroep openbaar bestuur in haar rapport van november 2025: 'Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen'.

van financiering van decentrale overheden nog niet is beslecht en ook de interbestuurlijke verhoudingen met dit wetsvoorstel niet automatisch verbeteren.

Deze problemen kunnen ook de effectieve werking van dit wetsvoorstel belemmeren. In het bijzonder wijst de Afdeling op de discussie over de structurele hoogte van de financiering van de medeoverheden. Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven in zowel het fysieke domein (waaronder woningbouw, stikstof) als het sociale domein (waaronder jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning).

In al deze dossiers spelen gemeenten en provincies een cruciale rol, terwijl zij daarvoor niet in alle gevallen voldoende middelen hebben. Daar komt bij dat vanuit de nationale overheid – regering en parlement – een aanhoudende behoefte bestaat aan sturing jegens medeoverheden. Dit beperkt de ruimte om problemen lokaal of regionaal op te lossen. In een reeks aan adviesrapporten is inmiddels uiteengezet dat het noodzakelijk evenwicht in de bestuurlijke, inclusief financiële, verhoudingen moet worden hervonden.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de hiervoor geschetste interbestuurlijke verhoudingen.

Het advies van de Afdeling is overgenomen: in de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting is nader toegelicht hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de door Afdeling geschetste interbestuurlijke verhoudingen.

b. Rol en positie minister van BZK

Met het wetsvoorstel beoogt de regering eveneens om de coördinerende bevoegdheden van de minister van BZK te versterken. In dat kader wordt in de toelichting gewezen op een integrale informatievoorziening aan de Tweede en Eerste Kamer en de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden.

De Afdeling onderschrijft de noodzaak van een versterkte positie van de minister van BZK.¹⁸ Zij wijst daarbij op het streven om aan de bouwstenen en adviezen van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen uitvoering te geven omdat deze bouwstenen essentieel worden geacht om de grote maatschappelijke vraagstukken effectief aan te pakken. Dit is een cruciale opgave voor alle betrokken besturen, waarbij het in de rede ligt dat de minister van BZK hierin het voortouw neemt. Tegen die achtergrond mist de Afdeling een nadere invulling van dit streven in relatie tot de financiële verhoudingen, bijvoorbeeld in de vorm van medeondertekening van wet- en regelgeving betreffende de medeoverheden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader aandacht aan te besteden aan de rol van de minister van BZK in relatie tot de financiële positie van decentrale overheden.

Het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven de toelichting aan te vullen. In paragraaf 1.1 is ingegaan op het proces om te komen tot een taaktoedeling aan medeoverheden en vormgeving van de taak en de rol van BZK hierin. Zo zijn het Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) belangrijke instrumenten.

Medeondertekening kan, zoals al langer staande praktijk is, aangewezen zijn om de rol van de minister van BZK te versterken bij wetsvoorstellen als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die gehanteerd worden bij decentralisaties (zoals verplichte

¹⁸ Vergelijk de voorlichting van de Afdeling advisering van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen, (W04.22.0132/I/Vo), punt 5 ('Rol en positie Minister van BZK').

bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met grote impact op de decentrale overheden (Kamerstukken II 2022/23, 33047, nr. 25). Medeondertekening is dan een explicitering van de betrokkenheid van de minister van BZK, die ook nu al is voorgeschreven in de Gemeentewet en de Fvw en die ook in de praktijk reeds plaatsvindt. Een van de toetsstenen daarbij is onder meer of een aanpassing van wetgeving en een uitbreiding van taken of bevoegdheden financiële gevolgen heeft, of die gevolgen goed zijn onderzocht en beschreven en of hiervoor – waar aangewezen – ook een dekking voor wordt gegeven.

In paragraaf 3.5 is naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader ingegaan op de versterking van de bevoegdheden van de minister van BZK. Het betreft de jaarlijkse integrale informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer over de financiën van gemeenten en provincies en om de UDO. Verder gaan paragraaf 3.1.6 en paragraaf 3.2.5 in de memorie van toelichting in op respectievelijk de rol van de fondsbeheerders bij de BFU en de rol van de fondsbeheerders bij de specifieke uitkeringen.

3. Introductie bijzondere fondsuitkeringen

De bijzondere fondsuitkering (BFU) dient ter vervanging van de bestaande integratie- en decentralisatie-uitkeringen. De toelichting beschrijft dat de BFU in beeld komt voor activiteiten die geen verband houden met de structuurkenmerken van provincies of gemeenten (op basis waarvan de algemene uitkering wordt verdeeld), dat deze voor langere tijd kan worden toegekend en dat deze niet aan álle gemeenten of provincies hoeft te worden uitgekeerd (zoals bij de algemene uitkering wel het geval is). De BFU is daarmee een vereenvoudiging die voorziet in de behoefte om op een andere wijze geld uit te keren uit het provincie- of gemeentefonds dan alleen de algemene uitkering. Anderzijds is het ook de bedoeling dat de BFU een alternatief wordt voor specifieke uitkeringen.¹⁹

De Afdeling merkt op dat bij de vormgeving van de BFU vragen rijzen over hoe de in het wetsvoorstel getroffen balans tussen lokale vrijheid en centrale sturing in de praktijk zal uitwerken.²⁰

a. Afspraken zonder centrale sturing

De toelichting vermeldt dat de BFU alleen een geschikt instrument is als de rijksoverheid geen sturing nastreeft over de besteding van de middelen. Sturing en verantwoording ten aanzien van de uitkeringen uit het gemeentefonds en provinciefonds berust namelijk bij respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten. Tegelijkertijd wordt gesteld dat dit onverlet laat dat in het kader van de interbestuurlijke samenwerking wel afspraken gemaakt mogen worden tussen rijksoverheid en medeoverheden in relatie tot de BFU. Dergelijke afspraken mogen echter geen beperking inhouden van de beleids- en bestedingsvrijheid.²¹

De vraag is of het denkbaar is in de verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden om uitkeringen te verstrekken met een bijzonder doel (BFU), daarover wél interbestuurlijke afspraken te maken zónder dat die afspraken van betekenis zijn voor de besteding van de middelen. Het ligt voor de hand dat de ontvangen informatie in ieder geval op enig moment van invloed is op de toekomstige verdeling van middelen.²² Dat

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en 3.1.3.

²⁰ Zie ook de reacties van de VNG en het IPO op het wetsvoorstel.

²¹ Voorgesteld artikel 14, tweede lid onder b.

²² Hoewel de memorie van toelichting (paragraaf 3.1.2) markeert dat dit geen terugvordering met zich brengt jegens individuele gemeenten of provincies, ook niet door verrekening in latere jaren.

zou ook tot nieuwe interbestuurlijke afspraken kunnen leiden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de betekenis en reikwijdte van te maken interbestuurlijke afspraken rond een BFU.

Het advies van de Afdeling is overgenomen: in paragraaf 3.1.4. van de memorie van toelichting is nader geconcretiseerd welke (typen) afspraken mogelijk zijn in combinatie met een BFU. Verder was in de memorie van toelichting reeds opgenomen (paragraaf 3.1.2.) dat het eventueel niet-nakomen van afspraken geen gevolgen mag hebben voor een reeds verstrekte BFU. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan verstrekte middelen terug te vorderen door verrekening in latere jaren. Ook mag het Rijk aan het niet nakomen van de afspraken samenhangend met de BFU geen negatieve financiële, juridische of beleidsmatige gevolgen op het niveau van individuele gemeenten en provincies verbinden. Wel kan het niet nakomen van de afspraken leiden tot aanpassing van het landelijk beleid dat aan de BFU ten grondslag ligt, de (totale) financiële omvang van de BFU en/of de verdeling daarvan.

b. Beleidsinformatie zonder verantwoording

Daarnaast rijst de vraag hoe de beoogde vereenvoudiging zich verhoudt tot de mogelijkheid om af te wijken van de systematiek dat één keer per jaar informatie wordt verstrekt. Het wetsvoorstel regelt immers dat kwantitatieve informatie ten hoogste éénmaal per jaar wordt opgevraagd ‘tenzij er zwaarwegende redenen bestaan om de informatie meermaals per jaar op te vragen’.²³

Daarbij wordt in de toelichting als (enige) illustratie van een mogelijk zwaarwegende reden genoemd dat de Staten-Generaal behoefte heeft om vaker informatie te ontvangen.²⁴ Verder wordt daarbij vermeld dat indien er zwaarwegende redenen bestaan, deze in de vaststellingsbeschikking zullen worden onderbouwd; en dus vooraf worden geregeld en daarmee een structureel karakter hebben voor de betreffende BFU. Het weigeren om deze informatie te verstrekken, kan leiden tot een opschorting van de betaling.²⁵

De Afdeling merkt op dat deze uitzonderingsmogelijkheid niet dragend is gemotiveerd. Zonder nadere duiding en clausulering²⁶ kan een uitzondering snel verworden tot praktijk. De Afdeling adviseert daarom de uitzonderingsmogelijkheid te schrappen.

In lijn met het advies van de Afdeling is de uitzonderingsmogelijkheid om meer dan één keer informatie per jaar op te vragen bij de BFU uit het wetsvoorstel geschrapt.

c. Verhouding tot algemene uitkering

Tot slot is de vraag hoe de mogelijkheid om een BFU in te stellen zich verhoudt tot de algemene uitkering. Beide uitkeringen zijn afkomstig uit hetzelfde fonds en indachtig de voorkeursvolgorde gaat de algemene uitkering voor de BFU.²⁷ De toelichting gaat niet

²³ Voorgesteld artikel 14, vierde lid.

²⁴ Zowel algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 3.1.3. (Informatie-arrangement bij de BFU) als in de artikelsgewijze toelichting.

²⁵ Voorgesteld artikel 14, zesde lid.

²⁶ Vergelijk artikel 119 van de Gemeentewet en artikel 117 van de Provinciewet waarin is bepaald dat de gevallen waarin systematische informatie wordt verstrekt, bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden. Waarbij overigens op grond van het derde lid van de bedoelde bepalingen een regeling moet worden getroffen over hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

²⁷ Deze al langer bestaande voorkeursvolgorde is: eigen middelen, algemene uitkering, BFU, specifieke uitkering. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 3.7.1.

specifiek in op het mogelijke scenario dat in weerwil van de voorkeursvolgorde extra gelden voortaan niet meer aan de algemene uitkering worden toegevoegd maar als een BFU worden ingesteld. Op deze wijze kan toch meer informatie over de besteding en de beleidsresultaten worden verkregen. De Afdeling acht de kans aanwezig, gegeven de behoefte bij ministeries aan centrale sturing (zie hierna punt 4.a). De fondsbeheerders hebben de taak om toe te zien op de juiste afweging voor de inzet van de BFU ten opzichte van andere instrumenten. De vraag is evenwel hoe sterk de positie van de fondsbeheerders is indien een (ander) departement dit toch wil doorzetten en als alternatief een specifieke uitkering kan verstrekken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

Het advies van Afdeling is overgenomen. In paragraaf 3.1.5. van de memorie van toelichting wordt op de verhouding tussen de algemene uitkering en de BFU ingegaan. Hierbij is uiteengezet dat zowel de algemene uitkering als de BFU toekomen aan de algemene middelen van provincies of gemeenten. Toch heeft de algemene uitkering in de voorkeursvolgorde de voorkeur boven de BFU, omdat de algemene uitkering een generieke verdeling kent, die provincies of gemeenten in staat stelt generiek beleid te voeren. Er kunnen verschillende redenen zijn om voor een BFU te kiezen. Dit kan bijvoorbeeld wanneer er aan de BFU een andere verdeling ten grondslag ligt dan het verdeelmodel van de algemene uitkering en/of als een uitkering niet naar alle gemeenten en/of provincies gaat. Verder kan de wens tot monitoring (ten behoeve van toekomstig beleid of van de bepaling van hoogte dan wel verdeling in de toekomst) aanleiding geven om te kiezen voor een BFU.

Zoals ook in paragraaf 3.1.3. van de memorie van toelichting is beschreven, zullen de fondsbeheerders kritisch toetsen of het opvragen van (kwantitatieve) informatie echt noodzakelijk is. Specifiek in het geval dat het voornemen bestaat (bestaande) middelen van de algemene uitkering naar de BFU over te hevelen om zo monitoring mogelijk te maken, zullen de fondsbeheerders nauwgezet toetsen of de enkele wens tot monitoring zo noodzakelijk is, dat deze de keuze voor de BFU rechtvaardigt. In paragraaf 3.1.6. (waarin wordt ingegaan op de toetsing van een BFU door de fondsbeheerders) is naar aanleiding van het advies van de Afdeling expliciet toegevoegd dat door de fondsbeheerders wordt getoetst, welke afwegingen zijn gemaakt in het licht van de voorkeursvolgorde.

Zoals de Afdeling terecht vaststelt, is het formeel mogelijk dat als de fondsbeheerders de overheveling van bepaalde middelen van de algemene uitkering naar de BFU weigeren, een vakminister kan beslissen een specifieke uitkering te verstrekken. Over het toekennen van een specifieke uitkering moet echter vroegtijdig worden overlegd met de fondsbeheerders, die daarbij uiteraard de voorkeursvolgorde van de uitkeringen aan de orde zullen stellen. Daarbij regelt dit wetsvoorstel dat specifieke uitkeringen in een vroeg stadium aan de ministerraad moeten worden voorgelegd. Het toekennen van een specifieke uitkering kan dus uitsluitend, wanneer daarover in de ministerraad overeenstemming wordt gevonden.

4. Specifieke uitkeringen

Een belangrijk doel van de hervorming van het uitkeringsstelsel in 2008 was een vermindering van specifieke uitkeringen. In de eerste jaren daarna liep het aantal inderdaad terug van 109 in 2009 tot 16 in 2018. Sindsdien is het aantal specifieke uitkeringen echter sterk gestegen tot 185 in 2024. De financiële omvang steeg van € 8

miljard in 2018 naar € 21,3 miljard in 2024.²⁸ De regering acht deze sterke groei onwenselijk omdat specifieke uitkeringen gepaard gaan met zware controle- en verantwoordingslasten. Daarnaast perken deze uitkeringen de lokale beleids- en bestedingsvrijheid in en daarmee ook de financiële zeggenschap van de lokale volksvertegenwoordiging.²⁹

a. Behoeftte aan centrale sturing

Uit de toelichting wordt beperkt inzichtelijk gemaakt waardoor de groei van specifieke uitkeringen wordt veroorzaakt. Een deelloorzaak, genoemd in de toelichting, is gelegen in het besluit om na 2018 een aantal decentralisatie-uitkeringen om te zetten naar specifieke uitkeringen, om redenen van financiële rechtmatigheid.³⁰

De Afdeling merkt op dat een meer volledige analyse ontbreekt die de sterke groei van de specifieke uitkeringen verklaart. De toelichting schiet op dit onderdeel tekort. Een dergelijke analyse is relevant omdat, evenals bij de invoering van het huidige stelsel in 2008, opnieuw beoogd wordt om het aantal specifieke uitkeringen te verlagen terwijl de praktijk iets anders heeft uitgewezen.³¹ In weerwil van de beleden (en beoogde) terughoudendheid, wijst de praktijk uit dat ministeries behoefte hebben aan financiële instrumenten om gericht te sturen op de besteding van rijksgeeld door medeoverheden.

Toen dit na 2018 niet langer werd toegestaan via de decentralisatie-uitkeringen, was echter niet de reactie om minder voorwaarden te stellen aan besteding, controle en verantwoording. Gekozen werd voor omzetting naar specifieke uitkeringen waarbij die voorwaarden wel op een rechtmatige wijze konden worden gesteld. Zolang er vanuit de rijksoverheid een behoefte bestaat om 'te sturen met geld' valt te betwijfelen of het doel – vermindering van het aantal specifieke uitkeringen – ook op lange termijn wordt behaald.³² Naast aanpassing van regelgeving en procedures, vergt dit, zoals hierboven uiteengezet, vooral een omslag in de interbestuurlijke verhoudingen waarbij meer vanuit vertrouwen en respect voor elkaars positie wordt gehandeld.³³

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de oorzaken van de groei van de specifieke uitkeringen en op welke wijze om zal worden gegaan met de behoefte aan centrale sturing.

In lijn met het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting ingegaan op factoren die de groei van zowel het aantal als de totale omvang van specifieke uitkeringen verklaren. Een belangrijke oorzaak van de groei van de specifieke uitkeringen is gelegen in het feit dat de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek over 2018 heeft vastgesteld dat een groot aantal decentralisatie-uitkeringen onrechtmatig was, omdat aan die uitkeringen (quasi)voorwaarden waren verbonden. Vervolgens is door de fondsbeheerders beoordeeld of deze voorwaarden konden worden geschrapt, zodat deze uitkeringen

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, tabel 1. Cijfers over 2024 ontleend aan: Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2024, BZK, 21 mei 2025.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1.

³⁰ Zie de in noot 6 genoemde rapporten van de Algemene Rekenkamer. Vanaf 2020 is het aantal decentralisatie-uitkeringen ongeveer constant gebleven en in financiële omvang licht gegroeid, terwijl ook sindsdien de specifieke uitkeringen sterk bleven toenemen in aantal en financiële omvang.

³¹ Ook in 2007 memoreerde de Raad van State dat al sinds 1987 wordt geprobeerd de specifieke uitkeringen te saneren maar dat de resultaten 'vooralsnog klein' zijn. Advies van 17 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31327, nr. 4.

³² Inmiddels is het voornemen uitgewerkt om een deel van de specifieke uitkeringen om te zetten naar het regime van de BFU. Zie Kamerstukken II 2024/25, 36600 B, nr. 45.

³³ Vergelijk het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke verhoudingen van november 2025, 'Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen'.

alsnog rechtmatig als decentralisatie-uitkering konden worden verstrekt. Bij de meeste uitkeringen was echter de conclusie dat de voorwaarden niet ongedaan gemaakt konden worden, bijvoorbeeld omdat in het verleden een aanvraagprocedure had plaatsgevonden (en die niet ongedaan kon worden gemaakt). Ook konden verschillende afspraken (zoals cofinanciering) niet ‘tijdens het spel’ ongedaan worden gemaakt.

Vakministers hebben verschillende motieven om een specifieke uitkering te verstrekken. Deze motieven zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de memorie van toelichting nader beschreven. Het gaat hierbij onder meer om de wens om (eenzijdig) voorwaarden te stellen, verantwoordingsinformatie te ontvangen, of cofinancieringsafspraken te maken. Een andere reden om een specifieke uitkering in te stellen, kan gelegen zijn in het feit er behoefte bestaat aan (monitorings)informatie ten behoeve van evaluatie of het bijstellen van beleid.

Onderkend moet worden dat de BFU niet in alle gevallen een alternatief voor de specifieke uitkering is. Indien de noodzaak bestaat om financieel te sturen of om voorwaarden te stellen, dan blijft de specifieke uitkering de enige aangewezen optie. De BFU heeft vooral meerwaarde in de gevallen dat er behoefte bestaat aan monitoring (ten behoeve van evaluatie of ten behoeve van het bijstellen van het beleid of de hoogte van de uitkering) en er een behoefte bestaat om interbestuurlijke afspraken te maken (mits de afspraken niet neerkomen op voorwaarden, zie paragraaf 3.1.2.). Waar in het huidige uitkeringsstelsel dan nog veelal voor de specifieke uitkering dient te worden gekozen, kan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de BFU voorzien in deze behoefte.

De memorie van toelichting is conform het bovenstaande aangevuld (in paragraaf 2.1.5., 2.2 knelpunt e, en paragraaf 6; gevolgen).

b. Niveau van regelgeving

Het valt de Afdeling in dit verband op dat de voorgeschreven grondslag voor specifieke uitkeringen als een knelpunt wordt aangeduid.³⁴ Concreet gaat het hierbij om de bepaling dat tijdelijke specifieke uitkeringen tot maximaal vier jaar bij amvb moeten worden ingesteld.³⁵ Regeling bij amvb neemt volgens de regering (te) veel tijd in beslag. De regering verwijst naar de grond van ‘grote spoed’ om voorschriften bij ministeriële regeling vast te stellen.³⁶ De verplichting van regeling bij amvb wordt in de praktijk namelijk vaak omzeild door jaarlijks een eenmalige specifieke uitkering bij ministeriële regeling in te stellen (‘stapelen’).³⁷

De regering stelt daarom voor de voorschriften aan deze praktijk aan te passen. Concreet is het voorstel specifieke uitkeringen voor de duur van (ten hoogste) 5 jaar bij ministeriële regeling te regelen, waarna ze eenmaal bij of krachtens amvb kunnen worden verlengd met vijf jaar.³⁸ In totaal is het dus mogelijk om een tijdelijke specifieke uitkering te verstrekken voor ten hoogste tien jaar. Verlenging bij of krachtens amvb is voorgeschreven om lichtvaardige verlenging te voorkomen.³⁹

De voorgestelde “verlaging” van het niveau van regelgeving is om meerdere redenen bezwaarlijk. Allereerst wordt het instrument makkelijker inzetbaar voor ministeries waardoor het gebruik ervan eerder wordt gestimuleerd dan afgeremd. Daardoor is het

³⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.3.

³⁵ Artikel 17 derde en vierde lid van de Fvw. Artikel 17 vijfde lid van de Fvw bepaalt verder dat eenmalige specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling kunnen worden ingesteld.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2, voetnoot 43.

³⁷ Memorie van toelichting, paragrafen 2.2 en 10.2.2.

³⁸ Voorgesteld artikel 16 tweede en derde lid van de Fvw.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.3.

risico reëel dat het instrument opnieuw lichtvaardig zal worden ingezet. Dit valt moeilijk te rijmen met het reeds lang bestaande (en in het wetsvoorstel en de toelichting herhaalde) uitgangspunt om terughoudendheid te betrachten als het gaat om het instellen van specifieke uitkeringen.⁴⁰

Voorts valt de voorgestelde delegatie moeilijk te rijmen met de beoogde versterking van de positie van de minister van BZK jegens zijn ambtgenoten en als 'hoeder' van de interbestuurlijke verhoudingen. Vakministers hebben zo een lagere drempel om zelf een specifieke uitkering in te stellen. Weliswaar moeten deze (net als wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's) worden vastgesteld in de ministerraad,⁴¹ maar het is zeer de vraag of hiervan een afdoende waarborg uitgaat tegen te lichtvaardige instelling van specifieke uitkeringen.

Tot slot, maar niet minder belangrijk, wijst de Afdeling erop dat, vanwege het belang van de mogelijkheid van parlementaire betrokkenheid bij budgettaire en beleidsmatige afwegingen, terughoudend moet worden omgegaan met delegatie van specifieke uitkeringen naar het niveau van ministeriële regelingen.⁴² Dan zal parlementaire betrokkenheid in de praktijk minder aan de orde kunnen zijn. Dit niveau van regelgeving is daarom niet wenselijk als in een regeling beleidsinhoudelijke en bestuurlijke keuzes worden gemaakt.⁴³

Het is begrijpelijk dat in spoedgevallen snelheid geboden is en dat dan wordt volstaan met een ministeriële regeling. Overigens kunnen in die uitzonderlijke gevallen ook amvb's met de vereiste snelheid tot stand komen, zo heeft de (corona- en Oekraïne-) praktijk bewezen. De omstandigheid van grote spoed is echter geen reden om ook in alle andere gevallen specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling in te stellen.

De Afdeling adviseert de instelling van tijdelijke specifieke uitkeringen te regelen bij algemene maatregel van bestuur en het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

Het advies om in het wetsvoorstel te regelen dat een tijdelijke specifieke uitkering bij algemene maatregel van bestuur moet worden verstrekt, is niet overgenomen. Het is namelijk onwenselijk om voor een specifieke uitkering die tijdelijk is, maar langer dan een jaar voortduurt, de grondslag van een algemene maatregel van bestuur of wet te vereisen. De doorlooptijd voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur of een wetsvoorstel is namelijk vrij lang; zeker als bedacht wordt dat in de praktijk bij de ontvangers behoefte is om de middelen tijdig te ontvangen en er tevens behoefte is aan duidelijkheid binnen afzienbare termijn. Het is wenselijk om vervolgens snel duidelijkheid te creëren voor medeoverheden. Zowel bij het verstreckende departement als bij de ontvangende medeoverheid is dus vaak behoefte aan snelheid. Kort gezegd staat de regering dan ook op het standpunt dat uit de 'aard der zaak' (het mogelijk maken van het verstrekken van financiële middelen binnen een afzienbare

⁴⁰ Dit is ook vastgelegd in het huidige artikel 18 eerste lid van de Fvw (in dit wetsvoorstel omgezet naar voorgesteld artikel 15b eerste lid): 'Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging bijzonder aangewezen moet worden geacht'.

⁴¹ Dit voorschrift in het Draaiboek voor de regelgeving, nr. 213 (behandeling door de ministerraad) krijgt nu een wettelijke basis in voorgesteld artikel 15b vierde lid van de Fvw.

⁴² Zie ook aanwijzing 2.24 'Toelaatbaarheid delegatie aan minister' van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daaruit volgt dat doordelegatie dient te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

⁴³ Zie eerder het advies van de Afdeling advisering van 15 juni 2022, over het ontwerpbesluit tot 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/I).

termijn) volgt dat een algemeen verbindend voorschrift op grond waarvan een specifieke uitkering kan worden verstrekt, spoedig moet kunnen worden vastgesteld. Het niveau van de ministeriële regeling is daarbij het meest passend.

De Afdeling advisering acht de mogelijkheid om een tijdelijke specifieke uitkering bij ministeriële regeling te verstrekken om drie redenen bezwaarlijk. In de eerste plaats vreest de Afdeling dat de specifieke uitkering door deze aanpassing gemakkelijker kan worden ingezet door vakministers, omdat een drempel wordt wegegenomen. De fondsbeheerders hebben echter de ervaring dat de huidige bepaling (een tijdelijke specifieke uitkering bij algemene maatregel van bestuur) in de praktijk niet tot een heroverweging leidt. Indien het eenmaal (politiek) wenselijk wordt geacht om een bepaalde specifieke uitkering te verstrekken, leidt de omstandigheid dat de specifieke uitkering bij algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld er niet toe dat er alsnog geen specifieke uitkering wordt verstrekt. Veeleer is gebleken dat dan naar andere mogelijkheden wordt gezocht, zoals het 'stapelen' van eenmalige specifieke uitkeringen. De ervaring leert dan ook dat een 'zwaardere niveau van regelgeving' nauwelijks een waarborg vormt tegen de veelheid aan specifieke uitkeringen en eerder een risico in zich draagt dat regels zodanig worden toegepast dat de bestuurlijke praktijk er niet door wordt belemmerd. Ook hierbij geldt dat zowel de verstrekkende als ontvangende partij vaak veel waarde hechten aan de snelle doorgang van een specifieke uitkering, wat de bereidheid tot heroverweging er niet groter op maakt. Naar het oordeel van de regering vormt de voorgestelde bepaling dat specifieke uitkeringen in een vroeg stadium aan de ministerraad moeten worden voorgelegd, dan ook een betere waarborg tegen een te grote hoeveelheid specifieke uitkeringen. Op deze wijze kunnen voorgenomen specifieke uitkeringen immers in een vroeg stadium *inhoudelijk* worden beoordeeld.

Verder merkt de regering op dat als het onwenselijk zou zijn dat specifieke uitkeringen op grond van een ministeriële regeling worden verstrekt, dit probleem niet wordt opgelost door te regelen dat tijdelijke specifieke uitkeringen bij algemene maatregel van bestuur moeten worden verstrekt. De meeste ministeries maken namelijk gebruik van een ruim geformuleerde delegatiegrondslag die hun Kaderwet subsidies biedt om op grond van een ministeriële regeling een specifieke uitkering te verstrekken. Hoewel de specifieke uitkeringen in kwestie formeel specifieke uitkeringen *bij of krachtens de wet* betreffen (omdat deze uiteindelijk op de Kaderwet zijn gebaseerd), zijn dergelijke grondslagen dusdanig breed dat er materieel een mogelijkheid is om specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling in te stellen. De meeste specifieke uitkeringen die op grond van een ministeriële regeling worden verstrekt vinden dan ook hun grondslag in de verschillende Kaderwetten en niet in de huidige of in de voorgestelde grondslag voor tijdelijke specifieke uitkeringen in de Fvw.

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat de beoogde verlaging van het niveau van regelgeving moeilijk te rijmen valt met de beoogde versterking van de minister van BZK als hoeder van de interbestuurlijke verhoudingen. De regering is het op dit punt met de Afdeling oneens. In de huidige Financiële-verhoudingswet is reeds bepaald dat over specifieke uitkeringen tijdig overleg wordt gevoerd met de fondsbeheerders. Als medefondsbeheerder is de minister van BZK dus al in een vroeg stadium betrokken. Met onderhavig wetsvoorstel wordt dit niet anders. Daarbij wordt in het wetsvoorstel geregeld dat voornemens tot de verstrekking van een specifieke uitkering in een vroeg stadium aan de ministerraad moeten worden voorgelegd. Daarmee wordt de positie van de fondsbeheerders (en dus de minister van BZK) versterkt. Indien de minister van BZK overwegende bezwaren heeft tegen een voorgenomen specifieke uitkering, kan hij dit in de ministerraad aan de orde stellen. Zoals de Afdeling ook terecht opmerkt, moeten ook

ministeriële regelingen op grond waarvan een specifieke uitkering kan worden verstrekt aan de ministerraad worden gezonden.

In de derde plaats merkt de Afdeling dat, vanwege het belang van de mogelijkheid van parlementaire betrokkenheid bij budgettaire en beleidsmatige afwegingen, terughoudend moet worden omgegaan met delegatie van specifieke uitkeringen naar het niveau van ministeriële regelingen. Daarbij moet echter worden aangetekend dat ook algemene maatregelen van bestuur in beginsel niet aan het parlement worden voorgelegd. Ook staat het parlement niet buitenspel als het gaat om de budgettaire en beleidsmatige afwegingen omtrent specifieke uitkeringen. In de memorie van toelichting bij de begroting van de verschillende departementen wordt namelijk standaard ingegaan op de specifieke uitkeringen die vanaf de departementale begroting worden verstrekt. De Kamers kunnen ook bij motie een politiek signaal geven over een bepaalde specifieke uitkering. Daarnaast wordt sinds enige jaren het Integraal Overzicht financiën provincies en gemeenten aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden. In dit document wordt niet alleen ingegaan op de verstrekte specifieke uitkeringen, maar is beoogd een volledig overzicht te geven van de financiën van gemeenten en provincies. Hiermee wordt getracht om de verschillende informatiestromen over de werking van de financiële verhoudingen naar de Eerste en Tweede Kamer beter op elkaar aan te laten sluiten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt dit Integraal Overzicht verplicht gesteld. Daarmee is naar het oordeel van de regering de parlementaire betrokkenheid in het kader van budgettaire en beleidsmatige afwegingen rond de specifieke uitkering voldoende.

In het wetsvoorstel, zoals dit aan de Afdeling advisering was voorgelegd, was opgenomen dat na vijf jaar de mogelijkheid bestond om de betreffende specifieke uitkering met éénmaal vijf jaar te verlengen. De Afdeling advisering stelde terecht vast dat dit betekent dat een tijdelijke specifieke uitkering voor ten hoogste tien jaar kan worden verstrekt, zonder dat voor een dergelijke specifieke uitkering een wettelijke grondslag bestaat. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is deze verlengingsmogelijkheid opnieuw tegen het licht gehouden. Als belangrijk uitgangspunt voor de regering geldt dat het voor meer structurele specifieke uitkeringen gewenst is, dat zij bij of krachtens de wet worden geregeld. Onderkend moet worden dat een specifieke uitkering, die langer dan vijf jaar duurt, een meer structureel karakter krijgt. Bovendien is – zowel in de huidige Fvw als in het wetsvoorstel – de mogelijkheid opgenomen om, vooruitlopend op een wettelijke grondslag, de specifieke uitkering tijdelijk op grond van een ministeriële regeling te verstrekken (het voorgestelde artikel 16, vierde lid). Indien het aan het einde van de periode van vijf jaar toch gewenst wordt geacht een tijdelijke specifieke uitkering te verlengen, kan – als er nog geen wettelijke grondslag is geregeld – voor deze oplossing worden gekozen. Alles afwegende is daarom besloten om de verlengingsmogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te schrappen. Een tijdelijke specifieke uitkering kan daarmee ten hoogste vijf jaar voortduren. In het kader van comply or explain is deze wijziging ook doorgevoerd voor de bijzondere uitkering.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

5. Verdeling algemene uitkering

De voorstellen ten aanzien van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds beogen een nieuwe balans te vinden tussen flexibiliteit en zekerheid door de koppeling tussen de in de wet genoemde kenmerken en de concrete verdelmaatstaven, te versoepelen. Dit gebeurt mede met het oog op “mogelijke toekomstige wijziging per 1 januari 2027” in de verdeling van de algemene uitkering.

Volgens de toelichting bieden de verdeelprincipes zoals geformuleerd in de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet 1997 voldoende waarborg voor een zorgvuldige inrichting van het verdeelstelsel.⁴⁴

De Afdeling merkt op dat de regering beperkt motiveert waarom de huidige wettelijke regeling op dit punt aanpassing behoeft. Zo maakt de toelichting niet inzichtelijk welke knelpunten zich in de praktijk voordoen bij de toepassing van de limitatief opgesomde structuurkenmerken en onderscheidingen. Evenmin wordt toegelicht in welke situaties deze bepalingen eerdere herzieningen van het verdeelmodel feitelijk hebben belemmerd. Ook wordt geen toelichting gegeven op de relatie tot de genoemde wijziging per 1 januari 2027.

Daarnaast geldt inhoudelijk dat van de – op zichzelf heldere – verdeelprincipes uit de memorie van toelichting bij de Financiële verhoudingswet van 1997 geen kracht van wet uitgaat. Dat na het schrappen van wettelijke bepalingen op een eerdere toelichting zou moeten worden teruggevallen, komt ook de helderheid niet ten goede.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen tenzij de voorgestelde wijziging aan de algemene uitkering alsnog deugdelijk kan worden gemotiveerd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de aanpassingen met betrekking tot de algemene uitkering uitgebreider gemotiveerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting toe te voegen.

In de eerste plaats betreft dit het wettelijk regelen van de zogenoemde ‘bommenregeling’. Sinds 2015 kunnen gemeenten via een zogenaamde ‘suppletie-uitkering’ via het gemeentefonds in aanmerking voor een vergoeding van de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van ontplofbare oorlogsresten uit de Tweede Wereldoorlog. Bij de consultatieronde heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (de ROB) de suggestie gedaan om de bommenregeling voortaan als BFU te verstrekken. In de consultatieparagraaf is daarop gereageerd dat financiering via een BFU niet voor de hand ligt, omdat de suppletie-uitkering ten laste komt van de algemene uitkering. Op dit standpunt staat de regering nog steeds. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de ‘bommenregeling’ geen eigenstandige uitkering betreft, maar een suppletie dan wel correctie *binnen* de algemene uitkering. Daarom wordt de ‘suppletie-uitkering’ in het wetsvoorstel voortaan ‘suppletiebijdrage’ genoemd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting (paragraaf 3.6) zijn daartoe aangepast.

In de tweede plaats is een wijziging doorgevoerd in het voorgestelde artikel 14 van de

⁴⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6. De verdeelprincipes genoemd in de memorie van toelichting bij de Fvw van 1997 zijn: kostenoriëntatie, inkomstenverevening, globaliteit en ongewenste prikkelwerking. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn en tegelijkertijd moet deze kunnen meebewegen met veranderende kosten.

Financiële-verhoudingswet. In de versie van het wetsvoorstel zoals dit aan de Afdeling was voorgelegd, was geregeld dat een bijzondere fondsuitkering op grond van een beschikking van de fondsbeheerders wordt verstrekt. Net als bij de algemene uitkering kan het bij de BFU echter voorkomen dat op het moment van betaling de hoogte van de BFU nog niet definitief kan worden vastgesteld. Bij sommige bijzondere fondsuitkeringen, zoals bijzondere fondsuitkeringen waaraan maatstaven ten grondslag liggen, zou het namelijk voor kunnen komen dat op het moment van verlenen nog niet alle voor de berekening benodigde gegevens definitief zijn. Ook zou het voor kunnen komen dat de omvang van een uitkering tussentijds moet worden gecorrigeerd. Daarom is het bij een BFU noodzakelijk om met twee beschikkingen te werken: een verleningsbeschikking waarbij de bijzondere fondsuitkering als voorschot wordt verstrekt en een beschikking waarmee de bijzondere fondsuitkering definitief wordt vastgesteld. Dit is in de voorgestelde wettekst verduidelijkt. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn daartoe aangepast.

In de derde plaats is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aanpassing door te voeren in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Het wetsvoorstel bevatte reeds wijzigingen van deze wet (artikel XVI) in verband met voorstel om te regelen dat specifieke uitkeringen voortaan geen subsidies meer zijn. In de Wet op het specifiek cultuurbeleid zijn echter ook enkele drempelbedragen opgenomen waaronder geen subsidies of specifieke uitkeringen mogen worden verstrekt. Deze drempelbedragen verdragen zich echter niet met het generieke grensbedrag voor specifieke uitkeringen, dat op grond van het voorgestelde artikel 15b van de Financiële-verhoudingswet moet worden ingesteld. Om deze reden zijn deze minimumbedragen geschrapt. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn daartoe aangepast.

In de vierde plaats is artikel XXVIII (inwerkingtredingsbepaling) aangepast. Zoals ook wordt beschreven in paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting kunnen de wijzigingen ten aanzien van de algemene uitkering mede van belang zijn in verband met een mogelijke wijziging van het verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds. Zoals eerder is gemeld, is het streven om te komen tot een structureel verdeelmodel voor het provinciefonds voor de jaren 2027 en verder (Kamerstukken II 2024/2025, 36 600 C, nr. 6). Omdat niet valt uit te sluiten dat een nieuw verdeelmodel wordt ingevoerd, terwijl niet met zekerheid kan worden gesteld wanneer onderhavig wetsvoorstel tot wet wordt verheven, voorziet het voorstel in een mogelijkheid van terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2027. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn daartoe aangepast.

Tot slot zijn enkele verbeteringen doorgevoerd in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Ook zijn enkele actualisaties in de memorie van toelichting aangebracht. De meeste van deze actualisaties zijn in paragraaf 10 (consultatieparagraaf) aangebracht, omdat inmiddels de kabinetsreactie op de ROB-adviezen 'Afrekenen met disbalans' en 'Meters maken met medebewind' is verschenen.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma