

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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL.....	2
1. INLEIDING.....	2
1.1 PLAATS VAN DIT WETSVORSTEL IN DE BREDERE FINANCIËEL-BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN.....	3
1.2 LEESWIJZER.....	4
2. AANLEIDING VOOR HET WETSVORSTEL.....	4
2.1 HET HUIDIGE UITKERINGSSTELSEL.....	4
2.2 KNELPUNTEN BIJ HET UITKERINGSSTELSEL 2008.....	10
2.3 VOORGESCHIEDENIS VAN DIT WETSVORSTEL.....	14
3. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL.....	18
3.1 DE DECENTRALISATIE-UITKERING WORDT AANGEPAST EN WORDT BIJZONDERE FONDSUITKERING.....	18
3.2 AANPASSINGEN MET BETREKKING TOT DE SPECIFIEKE UITKERING.....	25
3.3 GEREGLD WORDT DAT SPECIFIEKE UITKERINGEN GEEN SUBSIDIES ZIJN.....	31
3.4 DE VERZAMELUITKERING EN DE INTEGRATIE-UITKERING WORDEN AFGESCHAFT.....	32
3.5 VERSTERKING COÖRDINERENDE BEVOEGDHEDEN DE MINISTER VAN BZK.....	32
3.6 ENKELE AANPASSINGEN VERBAND HOUDEND MET DE ALGEMENE UITKERING.....	33
3.7 SAMENVATTING: OVERZICHT VAN DE AANPASSINGEN AAN DE FINANCIËLE-VERHOUDINGSWET.....	36
3.8 AANPASSINGEN IN DE WET FINANCIËN OPENBARE LICHAMEN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA (FINBES).....	39
4. VERHOUDING MET HOGER RECHT.....	41
5. VERHOUDING MET NATIONAAL RECHT.....	42
6. GEVOLGEN.....	43
7. UITVOERING.....	45
7.1 UITVOERINGSASPECTEN BIJ HET RIJK (FONDSBEHEERDERS EN VAKDEPARTEMENTEN).....	45
7.2 MEDEOVERHEDEN.....	46
7.3 UITVOERBAARHEIDSTOETS DECENTRALE OVERHEDEN.....	46
8. FINANCIËLE GEVOLGEN.....	46
9. EVALUATIE.....	46
10. CONSULTATIE EN ADVIES.....	48
10.1 ALGEMEEN BEELD VAN DE BINNENGEKOMEN REACTIES.....	48
10.2 REACTIES GECLUSTERD PER ONDERWERP.....	51
10.3 AANVULLENDE SUGGESTIES.....	62
10.4 FORMEEL ADVIES ALGEMENE REKENKAMER.....	69
11. INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT.....	71
ARTIKELSGEWIJS.....	72

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw) aan te brengen om zo tot een aangepast, toekomstbestendig uitkeringsstelsel te komen.

De Grondwet geeft de wetgever de opdracht de financiële verhoudingen te regelen.¹ Een belangrijk uitgangspunt is hierbij de zelfstandige positie van gemeenten en provincies, ook op het terrein van de financiën. Het uitkeringsstelsel, zoals dit in de Financiële-verhoudingswet is neergelegd, geeft in aanvulling op het bepalen van de belastingen die gemeenten en provincies kunnen heffen invulling aan deze opdracht, die tot uitdrukking komt in de Grondwet.

In de huidige situatie wordt de keuze voor een uitkeringsvorm in toenemende mate beperkt door overwegingen die samenhangen met financiële rechtmatigheid. Zo is een groot aantal decentralisatie-uitkeringen omgezet naar specifieke uitkeringen, na strengere toetsing door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de staatssecretaris van Financiën (hierna: fondsbeheerders) op de vrije beleids- en bestedingsvrijheid. Dit heeft geleid tot een grote stijging van het aantal specifieke uitkeringen. In 2017 waren er 21 specifieke uitkeringen voor een totaalbedrag van € 7,4 miljard, in 2024 is het aantal specifieke uitkeringen gestegen naar 185 met een totaalbedrag van ongeveer € 20,3 miljard. Dit beperkt de gemeenten en provincies in beleids- en bestedingsvrijheid, vanwege de strikte en gedetailleerde eisen die vanuit het Rijk worden gesteld aan de besteding van de gelden uit een specifieke uitkering. Daarnaast kennen deze uitkeringen zware administratieve- en controlelasten. De inzet van het huidige kabinet is om terughoudend om te gaan met het instellen van nieuwe of het verlengen van bestaande specifieke uitkeringen. Dit om de administratieve- en controlelasten te beperken alsmede om de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden te bevorderen. Uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds zijn, in tegenstelling tot de specifieke uitkering, bestedingsvrij en kunnen zonder belemmering door decentrale overheden naar eigen inzicht effectief en efficiënt ingezet worden.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd het uitkeringsstelsel aan te passen aan de hand van drie uitgangspunten²:

- Met het uitkeringsstelsel wordt geborgd dat de inrichting van de financiële verhoudingen past bij de wijze waarop het Rijk en medeoverheden maatschappelijke opgaven oppakken. Tegelijkertijd wordt voldaan aan de vereiste wettelijke kaders. De bestuurlijke verantwoordelijkheid om deze opgaven op te lossen en te voorzien van een adequate, eenvoudige en passende bekostiging staat centraal.
- Het uitkeringsstelsel ondersteunt de interbestuurlijke samenwerking.
- De bekostiging van de interbestuurlijke samenwerking vindt plaats tegen zo laag mogelijk administratieve lasten voor het Rijk en de medeoverheden. Belangrijke criteria hierbij zijn duidelijkheid, snelheid, eenvoud en lage controlelasten.

In het kort wordt getracht de uitgangspunten te bereiken langs de volgende vier lijnen:

1. In de eerste plaats wordt met de introductie van de bijzondere fondsuitkering (BFU; voorheen decentralisatie-uitkering) beoogd dat het uitkeringsstelsel een goed alternatief voor de specifieke uitkering bevat (zie paragraaf 3.1).
2. In de tweede plaats wordt beoogd het proces van verstrekking van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland)³ aan rijkszijde uitvoerbaarder te

¹ Artikel 132, zesde lid, Grondwet.

² Deze uitgangspunten zijn in 2022 geformuleerd in de bijlage 'Overkoepelende notitie uitkeringsstelsel' bij de Kamerbrief 'Contourennota financieringssysteem medeoverheden'; Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 170.

³ De bijzondere uitkering op grond van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) is een met een specifieke uitkering vergelijkbare uitkering die aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan worden verstrekt. Het betreft hier dus uitdrukkelijk een andere uitkering dan de met dit wetsvoorstel te introduceren bijzondere fondsuitkering.

maken, door de vereenvoudiging van de juridische grondslagen voor het regelen van een specifieke uitkering of bijzondere uitkering. Aan de andere kant wordt er een waarborg voor nieuwe wildgroei geïntroduceerd door te regelen, dat een voorstel tot verstrekking of regeling van een specifieke uitkering aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Daarnaast wordt geregeld dat onder een nog nader te bepalen drempelbedrag verstrekking van een specifieke uitkering niet langer mogelijk is (paragraaf 2.2, 3.2 en 3.8.2).

3. Los van wettelijke maatregelen wordt in de derde plaats beoogd de controle- en verantwoordingslasten voor medeoverheden in verband met de specifieke uitkering of de bijzondere uitkering (voor Caribisch Nederland) zoveel mogelijk te verminderen (paragraaf 3.2 en 3.8.2).
4. In de vierde en laatste plaats wordt beoogd een zo groot mogelijke uniformiteit te realiseren als het gaat om het verstrekken, regelen en verantwoorden van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland) (zie paragraaf 3.3 en 3.8.2).

In het kader van 'comply or explain' worden de wijzigingen die met dit wetsvoorstel in de Fw worden doorgevoerd ook zoveel mogelijk doorgevoerd in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie daarover ook paragraaf 3.8). Verder zijn in het wetsvoorstel enkele aanpassingen opgenomen die met name raken aan de algemene uitkering van het provincie- en gemeentefonds (zie paragraaf 3.6).

1.1 Plaats van dit wetsvoorstel in de bredere financieel-bestuurlijke verhoudingen

De afgelopen jaren is door verschillende belanghebbenden en instanties geconstateerd dat er sprake is van een disbalans tussen (medebewinds)taken, bevoegdheden en middelen van gemeenten en dat dit leidt tot frictie tussen het Rijk en medeoverheden.⁴ Ook het kabinet voelt urgentie op dit onderwerp. Zo is in het coalitieakkoord 'Aan de slag'⁵ opgenomen dat het kabinet wil inzetten op het herstellen van de relatie met medeoverheden, mede door uitvoering te geven aan de bouwstenen en adviezen uit het rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de Studiegroep Interbestuurlijke verhoudingen. Ook het vorige kabinet heeft in zijn reactie op adviesrapporten van de ROB 'Afrekenen met disbalans' (maart 2025) en 'Meters maken met medebewind' (juli 2025) aangegeven het belang te herkennen om na te denken over het functioneren van het huidige stelsel: de taakuitoefening van medeoverheden, de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden en de verhouding tussen de taakuitoefening in autonomie en de taakuitoefening in medebewind. Hierbij signaleerde het toenmalige kabinet de tendens dat medeoverheden worden ingezet als uitvoeringsloket van gedetailleerd rijksbeleid, en het risico dat gedetailleerde sturing en de toenemende behoefte aan bestuurlijke en financiële informatie leidt tot meer en meer sturing en minder (ervaren) beleidsruimte. Dit is een onwenselijke ontwikkeling, met gevolgen voor het functioneren van de gemeentelijke en provinciale democratie en de politieke stelsels. De vermindering van de sturingsmogelijkheden op lokaal niveau maakt de ambten van (lokale) volksvertegenwoordiger en bestuurder minder aantrekkelijk. Dat zet de bestuurbaarheid en democratische controle onder druk.

In de betreffende reactie heeft het toenmalige kabinet bestaande maatregelen beschreven en nieuwe maatregelen aangekondigd om de geconstateerde disbalans te adresseren. Centraal in het verbeteren van de interbestuurlijke samenwerking staat om consequent goed na te denken over welke taken passend zijn voor medeoverheden, de uitvoerbaarheid te toetsen op basis van passende monitoring en beleidsinformatie, het gesprek te voeren en knelpunten gezamenlijk op te lossen. Dit vergt een gedegen inzet en gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van alle betrokkenen, in de verschillende fasen van taaktoedeling aan medeoverheden. Het proces om te komen tot een taaktoedeling aan medeoverheden en vormgeving van de taak verloopt via het

⁴ Onder andere door de Raad van State de voorlichting van de Afdeling advisering over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/I/Vo); het adviesrapport van de Studiegroep openbaar bestuur 'Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen' en de adviesrapporten van de Raad voor het openbaar bestuur 'Afrekenen met disbalans' en 'Meters maken met medebewind'.

⁵ [Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie](#)

Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). Onderdeel van UDO is het komen tot een passende bekostiging voor de taak.

Onderhavig wetsvoorstel heeft vooral betrekking op het uitkeringsstelsel. Het wetsvoorstel omvat daarmee niet alle aspecten met betrekking tot de financieel-bestuurlijke verhoudingen en de wijze van taaktoedeling. Zo heeft het wetsvoorstel geen betrekking op *de hoogte* van de financiering van decentrale overheden. Evenmin heeft het wetsvoorstel betrekking op de toedeling van concrete (medebewinds)taken of het herstel van balans op bestaande taken. Zoals hierboven beschreven, wordt met het wetsvoorstel vooral beoogd knelpunten in het huidige uitkeringsstelsel te adresseren en te borgen, zodat de inrichting van de financiële verhoudingen beter past bij de wijze waarop het Rijk en medeoverheden maatschappelijke opgaven willen oppakken. Vooral de bijzondere fondsuitkering die met dit wetsvoorstel geïntroduceerd wordt (BFU; zie paragraaf 3.1.) kan een bijdrage leveren, omdat het met deze uitkeringsvorm mogelijk is het gesprek over disbalans tussen taken, middelen en uitvoeringskracht te faciliteren, zonder dat dit de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden beperkt. Tevens kunnen de in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassingen bijdragen aan het komen tot een passende bekostigingswijze in het kader van de UDO.

1.2 Leeswijzer

In deze memorie van toelichting wordt eerst de aanleiding van dit wetsvoorstel besproken (hoofdstuk 2). Dit gebeurt door eerst in te gaan op het huidige uitkeringsstelsel (paragraaf 2.1), waarna de knelpunten in het huidige stelsel aan de orde komen (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 volgt de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de inhoud van dit wetsvoorstel in algemene zin beschreven.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

2.1 Het huidige uitkeringsstelsel

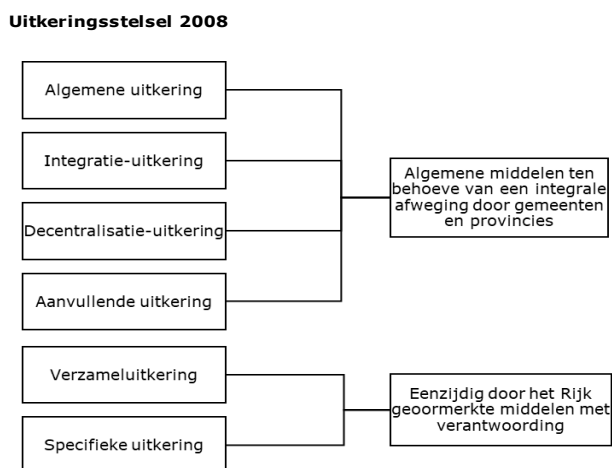
Artikel 132, zesde lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet de financiële verhouding regelt tussen het Rijk en de medeoverheden. De wijze waarop decentrale overheden worden bekostigd en welke regels hierbij gelden, is volgens de Grondwet dus aan de wetgever (met mogelijkheid van delegatie naar lagere regelgeving). Artikel 132, zesde lid, geeft in zijn formulering geen inhoudelijke richting aan de wetgever over hoe de financiële verhoudingen moeten worden ingericht. Wel is artikel 124, eerste lid, van de Grondwet tevens van belang voor de financiële verhoudingen. In deze bepaling wordt namelijk de autonome bevoegdheid van provincies en gemeenten erkend. Voor deze grondwettelijk erkende autonomie is het van belang dat provincies en gemeenten over voldoende vrij besteedbare middelen kunnen beschikken. De autonomie om onderwerpen wel of niet tot provinciaal dan wel gemeentelijk beleid te rekenen, kan immers alleen daadwerkelijk worden ingevuld wanneer provincies en gemeenten over voldoende vrij besteedbare en structurele middelen beschikken om hierin inhoudelijke beleidskeuzes te maken.

Op dit moment is de financiële verhouding neergelegd in een aantal wetten⁶, waarvan de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw) de voornaamste bepalingen bevat. Het overgrote deel van de bepalingen van de Fvw heeft betrekking op de uitkeringen van het Rijk aan provincies en gemeenten: het zogenoemde *uitkeringsstelsel*. Het uitkeringsstelsel, zoals dat in de Fvw is geregeld, bestaat in zijn huidige vorm sinds 2008.

In onderstaand figuur is weergegeven welke uitkeringsvormen het uitkeringsstelsel bevat:

⁶ Andere wetten die regels over de financiële verhouding bevatten zijn de Provinciewet en Gemeentewet, waarin onder meer is bepaald dat de kosten van medebewind worden vergoed (art. 105, derde lid, Provinciewet en artikel 108, derde lid, Gemeentewet).

Figuur 1: Schematische weergave verschillende uitkeringsvormen in het uitkeringsstelsel 2008



Zoals in bovenstaande figuur is weergegeven, bevatten vier van de zes uitkeringsvormen middelen die ten goede komen aan de algemene middelen van een gemeente of provincie. Dit betekent dat de gemeenten en provincies zelf kunnen besluiten, welke middelen zij voor welk doel inzetten. Verantwoording over de besteding van deze middelen wordt afgelegd aan de gemeenteraad of provinciale staten. Twee van de zes uitkeringsvormen zijn door het Rijk geoordeelde middelen, waarover door gemeenten en provincies aan het Rijk verantwoording moet worden afgelegd. Hieronder worden de verschillende uitkeringsvormen nader toegelicht.

2.1.1. Algemene Uitkering

Van de verschillende uitkeringen is de algemene uitkering een belangrijke inkomstenbron van provincies en gemeenten. Het verdeelmodel van het gemeentefonds/provinciefonds heeft als doel om iedere gemeente/provincie een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten/provincies een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk.

Aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds/provinciefonds wordt rekening gehouden met de kosten die gemeenten/provincies moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke gemeente/provincie (*kostenoriëntatie*). Daarnaast wordt aan de inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die gemeenten/provincies hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (*inkomstenverevening*).

Zo ontvangen gemeenten waar bijvoorbeeld relatief veel mensen in de bijstand zitten of relatief veel ouderen wonen, of gemeenten die relatief veel last hebben van verzakking van de infrastructuur door een slappere bodem (via de verschillende verdeelmaatstaven) hogere bijdragen uit het gemeentefonds.⁷

De Fvw bepaalt dat de algemene uitkering wordt verdeeld aan de hand van (objectieve) verdeelmaatstaven. In de memorie van toelichting bij de Fvw '97 zijn enkele uitgangspunten opgenomen, waaraan de verdeling dient te voldoen. In de eerste plaats dienen de maatstaven de noodzakelijke kosten en draagkracht van gemeenten en provincies te volgen (*kostenoriëntatie*). In de tweede plaats dienen de maatstaven niet onnodig gedetailleerd te zijn (*globaliteit*), om zo te voorkomen dat de verdeling onbedoeld normerend gaat werken. In de derde plaats mogen de maatstaven van de algemene uitkering niet door overheden *beïnvloedbaar zijn (objectief)* en dient vermeden te worden dat goed of slecht gedrag wordt beloond (*geen ongewenste prikkelwerking*). Verder is van belang dat de maatstaven in de tijd voldoende *stabiel* zijn, om te voorkomen dat budgetten te veel schommelen (*voorspelbaarheid*). Tegelijkertijd dienen de maatstaven ook

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 800 B, nr. 2.

zodanig *flexibel* te zijn, dat zij meebewegen met de ontwikkeling van de kosten die gemeenten/provincies maken.⁸

De hierboven genoemde uitgangspunten (globaliteit, kostenoriëntatie, geen ongewenste prikkels, stabiel en flexibel) kunnen in een zekere spanning tot elkaar staan. Het is dan ook van belang dat in de verdeling van de algemene uitkering tussen deze uitgangspunten een goede balans wordt gevonden.

Het verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds telt op dit moment negen maatstaven (o.a. 'inwoners', 'aandeel binnenwater' en 'oeverlengte'). Het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds telt op dit moment 54 maatstaven (o.a. 'inwoners', 'oppervlakte land', 'jongeren', 'bijstandsontvangers' en 'oppervlakte bebouwing woonkernen'). De Fvw bepaalt dat de maatstaven van de algemene uitkering worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). De maatstaven zijn geregeld in (de bijlagen bij) het Besluit financiële verhouding 2001.

2.1.2. De aanvullende uitkering

De aanvullende uitkering, ook wel 'artikel 12-uitkering' genoemd, is bedoeld voor gemeenten (en dus niet voor provincies) waarvan de middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. Aan de aanvullende uitkering kunnen de fondsbeheerders voorschriften verbinden. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van een saneringsplan, het verhogen van de belastingen, de inzet van reserves, het instellen van een vacaturestop en het verbieden van vervangingsinvesteringen. In de Fvw is bepaald dat in de begroting van het gemeentefonds het bedrag wordt opgenomen dat het totaal is van de algemene uitkeringen én de aanvullende uitkeringen.⁹ Dit betekent dat het bedrag, dat met een aanvullende uitkering gemoeid is, ten laste komt van het bedrag dat voor de algemene uitkering beschikbaar is. In die zin wordt een aanvullende uitkering voor een bepaalde gemeente door alle gemeenten gedragen.

2.1.3. Integratie-uitkering

In artikel 5, tweede lid, Fvw is opgenomen dat in de begroting van zowel het gemeente- als provinciefonds integratie-uitkeringen als verplichting kunnen worden opgenomen, om op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering te worden uitgekeerd. Kenmerkend voor de integratie-uitkering is gelet op artikel 13, eerste lid, Fvw, dat deze uitkering op een andere wijze wordt verdeeld dan de algemene uitkering. De integratie-uitkering is vooral bedoeld als tussenstap voor de situatie dat een specifieke uitkering overgeheveld wordt naar de algemene uitkering. Deze overheveling is wenselijk omdat middelen – indien mogelijk – volgens de voorkeursvolgorde via de algemene uitkering verstrekt moeten worden. Een nadeel van de overheveling naar de algemene uitkering is echter dat deze overgang tot herverdeeffecten kan leiden, omdat het geld niet meer wordt verdeeld op de wijze die bij de specifieke uitkering is gehanteerd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat sommige gemeenten of provincies minder middelen ontvangen dan voorheen. Met de integratie-uitkering is het mogelijk toch de middelen naar het (vrij besteedbare) gemeente- of provinciefonds over te hevelen, zonder dat deze middelen (direct) via de maatstaven van de algemene uitkering hoeven te worden verdeeld. Zo zou ervoor kunnen worden gekozen om een deel van het totale budget als integratie-uitkering te verstrekken (met de 'oude' verdeelsleutel) en een deel van het budget via de maatstaven van de algemene uitkering. Op deze wijze is een geleidelijke overgang mogelijk en worden de herverdeeffecten verzacht.

Omdat de integratie-uitkering bedoeld is voor een overgang van middelen naar de algemene uitkering, is deze uitkering naar haar aard tijdelijk. Dit komt tot uitdrukking in artikel 13, derde lid, Fvw, dat bepaalt dat integratie-uitkeringen binnen een bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) te bepalen termijn in de algemene uitkering over dienen te gaan. Op grond van artikel 13, eerste lid, Fvw wordt de verdeling van integratie-uitkeringen bij AMvB geregeld. In de praktijk wordt hieraan gevolg gegeven door middel van een jaarlijkse AMvB, waarin is opgenomen

⁸ Deze uitgangspunten zijn uitgebreider beschreven in de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet 1997: Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3.

⁹ Artikel 5, eerste lid, tweede volzin, Fvw.

welk bedrag elke gemeente of provincie per integratie-uitkering ontvangt.¹⁰ Gemeenten en provincies worden tussentijds geïnformeerd door middel van de circulaire gemeentefonds en provinciefonds.

2.1.4. Decentralisatie-uitkering

De decentralisatie-uitkering is een uitkering die veel overeenkomsten vertoont met de integratie-uitkering. Op grond van artikel 5, tweede lid, Fvw is de decentralisatie-uitkering eveneens een uitkering in het gemeente- of provinciefonds, met een van de algemene uitkering afwijkende verdeling op grond van artikel 13, eerste lid, Fvw. Het kenmerkende verschil met de integratie-uitkering is echter dat bij een decentralisatie-uitkering *niet* vooraf hoeft te worden bepaald, binnen welke termijn deze in de algemene uitkering overgaat. In artikel 13, vierde lid, Fvw is de decentralisatie-uitkering dan ook gedefinieerd als 'een uitkering waarbij geen termijn van de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering is vastgesteld'. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Fvw in 2008 werd de decentralisatie-uitkering als volgt omschreven:

"Decentralisatie-uitkeringen zijn uitkeringen ten behoeve van tijdelijk beleid en ten behoeve van beleid waarbij nog geen termijn aan de integratie in de algemene uitkering kan worden verbonden. Daardoor kan het aantal specifieke uitkeringen flink dalen en worden de Rijksregels en de bestuurslasten beperkt".¹¹

Net als bij de integratie-uitkeringen geldt dat op grond van artikel 13, eerste lid, Fvw de verdeling van decentralisatie-uitkering bij AMvB wordt geregeld. In de praktijk wordt op exact dezelfde wijze als bij integratie-uitkeringen gevolg gegeven aan dit vereiste. Op grond van artikel 13, vijfde lid, Fvw, dienen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en de staatssecretaris van Financiën (als fondsbeheerders) jaarlijks te bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden omgezet in een integratie-uitkering of dat de decentralisatie-uitkering kan worden toegevoegd aan de algemene uitkering.

2.1.5. Specifieke uitkering

Zoals hierboven al aangegeven, is de specifieke uitkering een uitkering met geormerkte middelen, waarover gemeenten en provincies verantwoording af dienen te leggen. In artikel 15a, eerste lid, Fvw is de specifieke uitkering als volgt gedefinieerd:

Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering.

Uit deze definitie kan een aantal kenmerken van de specifieke uitkering worden afgeleid:

1. *Het gaat om een uitkering die afkomstig is van een vakminister.* De zinsnede 'bijdrage uit 's Rijks kas door of vanwege Onze Minister wie het aangaat' betekent dat het geld afkomstig is van een departementale begroting of een begrotingsfonds en geen deel uitmaakt van het gemeente- dan wel provinciefonds.
2. *Het gaat om een uitkering die onder voorwaarden door het Rijk verstrekt wordt.* 'Onder voorwaarden' houdt in dat het Rijk specifieke besteding (oormerking) voor ogen heeft, maar ook kan aan andere voorwaarden worden gedacht, zoals de uitvoering van bepaalde activiteiten of andere eisen die door het Rijk gesteld worden om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan een aanvraagprocedure of een plicht om vooraf informatie aan te leveren, waaruit blijkt dat er aanspraak gemaakt kan worden op een uitkering. Er worden ook vaak informatieverplichtingen opgelegd.
3. *Het gaat om een uitkering die ten behoeve van een bepaald openbaar belang wordt verstrekt.* De memorie van toelichting bij de Fvw 2008 gaf hierbij de volgende omschrijving:

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Stb. 2022, 372 (Besluit vaststelling decentralisatie- en integratie-uitkeringen 2019).

¹¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31327, nr. 3, p. 2.

*"Onder dienen van een openbaar belang worden in dit verband alle activiteiten van een medeoverheid verstaan, behalve voor zover die medeoverheid optreedt als marktpartij of werkgever, of als eigenaar of huurder van een onroerende en roerende zaak een voor zover bovendien andere natuurlijke en rechtspersonen, niet zijnde medeoverheden ook onder dezelfde voorwaarden voor de betreffende bijdrage in aanmerking komen. Bij het uitvoeren van een wettelijke taak zal steeds sprake zijn van het dienen van een openbaar belang."*¹²

Uit deze ruime omschrijving is af te leiden dat de medeoverheden de uitkering moeten ontvangen in hun functie als *overheid*. Gelden die de decentrale overheden als iedere andere private partij ontvangen (zoals subsidies aan een gemeente in haar functie als werkgever of de betaling van een schadevergoeding voor schade die door het Rijk is veroorzaakt) zijn dan ook geen specifieke uitkeringen. Dit laatste komt expliciet tot uitdrukking in art 15a, tweede lid, Fvw.

Verder is kenmerkend voor een specifieke uitkering dat gemeenten en provincies zich over de besteding van een specifieke uitkering dienen te verantwoorden. Deze verantwoording verloopt op een uniforme wijze via Single information Single audit (hierna: SiSa). Op grond van artikel 17a, eerste lid, Fvw moeten gemeenten en provincies uiterlijk op 15 juli van het jaar na het afgelopen begrotingsjaar hun verantwoordingsinformatie over een specifieke uitkering aan de Minister van BZK zenden. De Minister van BZK brengt de informatie over de specifieke uitkeringen ter kennis van de vakministers.¹³ Op basis van deze verantwoordingsinformatie zijn de vakministers in staat om te beoordelen of de specifieke uitkering conform de voorwaarden is besteed en kunnen zij zelf verantwoording afleggen over hun financiële beheer en begrotingsbeheer. Indien dat niet het geval is, kan (een deel van) de verstrekte specifieke uitkering worden teruggevorderd.

Aangezien specifieke uitkeringen de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten en provincies beperken, en daarmee de mogelijkheid van de decentrale volksvertegenwoordiging om budgettaire keuzes te maken, heeft deze uitkeringsvorm niet de voorkeur. Ook vanwege de administratieve en controlelasten dient terughoudend met het gebruik van deze uitkeringen te worden omgegaan. Dit komt expliciet tot uitdrukking in artikel 16, tweede lid, Fvw, waarin is bepaald dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt indien deze wijze van bekostiging 'bijzonder aangewezen' moet worden geacht. Van dit laatste is onder meer sprake als de uitkering een tijdelijk karakter heeft, er nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de lasten van de betrokken taak of de middelen afkomstig zijn van een begrotingsfonds waardoor het bestedingsdoel vast staat en door gemeenten en provincies overeenkomstig moet worden verantwoord.¹⁴

In de praktijk bestaat bij vakministers geregeld een behoefte om een specifieke uitkering te kunnen verstrekken. Redenen voor vakministers om een specifieke uitkering te verstrekken zijn onder meer:

- *Wens om (eenzijdig) voorwaarden te stellen (oormerking)*. Door de middelen via een specifieke uitkering te verstrekken, wordt (juridisch) beter geborgd dat een provincie of gemeente de ontvangen middelen enkel besteedt aan het vooraf beschreven doel. Indien het geld niet aan het bepaalde doel wordt besteed, kan het worden teruggevorderd. Dit in tegenstelling tot middelen in het provincie- of gemeentefonds, die toekomen aan de algemene middelen van een provincie of een gemeente. Door de middelen als specifieke uitkering te verstrekken, heeft de vakminister zekerheid dat de verstrekte middelen ook daadwerkelijk aan het vooraf beschreven doel wordt besteed. Ook kan er een politieke wens zijn om meer zekerheid te hebben over de besteding van de middelen voor een bepaald doel.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 3, p. 4.

¹³ Artikel 17a, vierde lid, Fvw.

¹⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, p. 67-68.

- *Behoeftte aan (verantwoordings)informatie.* Zoals hierboven beschreven, dienen medeoverheden zich via SiSa over de besteding van specifieke uitkering te verantwoorden. Dit levert de vakminister informatie op die vervolgens weer kan worden gebruikt voor de verantwoording die de vakminister zélf af moet leggen aan bijvoorbeeld de beide Kamers der Staten-Generaal. Een ander motief om informatie op te vragen, is dat informatie nuttig kan zijn om het beleid voor de toekomst bij te stellen of de financiering voor de toekomst aan te passen.
- *Wens om afspraken te maken met provincies of gemeenten.* In de praktijk komt het geregeld voor dat verschillende medeoverheden samenwerken aan het realiseren van een – gezamenlijk gedragen – beleidsdoel. De praktijk leert dat hiertoe geregeld samenwerkingsafspraken of convenanten worden gesloten. Als er afspraken worden gemaakt in bijvoorbeeld een convenant en het Rijk in het kader van de afspraken middelen aan provincies of gemeenten wil verstrekken, is de enige aangewezen uitkeringsvorm de specifieke uitkering. Een uitkering via het provincie- of gemeentefonds is dan namelijk niet mogelijk, omdat afspraken op gespannen voet staan met het principe dat de middelen uit het provincie- of gemeentefonds toekomen aan de algemene middelen.
- *Centrale sturing aan de voorkant (aanvraagprocedures).* Geregeld bestaat er vanuit vakministers behoefte om voorafgaand aan de eventuele bekostiging van provincies of gemeenten te eisen dat provincies of gemeenten plannen of voorstellen indienen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het te verdelen budget beperkt is, of wanneer er onvoldoende inzicht bestaat in de kosten die medeoverheden moeten maken. Afhankelijk van de beoordeling van deze plannen wordt vervolgens beslist of middelen worden toegekend of niet. Een dergelijke sturing aan de voorkant leidt ertoe dat de specifieke uitkering de enige aangewezen uitkeringsvorm is. De uitkering is dan immers voorwaardelijk.
- *Cofinanciering.* In de praktijk wordt het soms wenselijk gevonden om een uitkering van rijkszijde afhankelijk te maken van een eigen bijdrage van de provincie of gemeente. In een dergelijk geval is de verstrekte uitkering voorwaardelijk en dient het geld als een specifieke uitkering te worden verstrekt.
- *Begrotingsfondsen.* Artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt dat er een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een *specifiek doel* bestemd zijn. Dit impliceert dat de minister die een begrotingsfonds beheert, verantwoording dient af te leggen over de besteding van de middelen uit het fonds. Gelet op het doel dat met een begrotingsfonds beoogd wordt (strikte doelbinding en verantwoording) ligt het daarom doorgaans in de rede dat middelen vanuit een begrotingsfonds via een specifieke uitkering aan provincies of gemeenten worden verstrekt.
- *Wens om financieel te compenseren.* Tot slot komt het de laatste jaren steeds meer voor dat de wens bestaat om provincies of gemeenten financieel (volledig) te compenseren voor een bepaalde opgave of taak. Een voorbeeld hiervan is de compensatie van kosten die gemeenten maakten in het kader van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en schulden van gedupeerden door de toeslagenaffaire. In dat geval verantwoorden de medeoverheden eerst via SiSa welke kosten zij precies hebben gemaakt. Vervolgens wordt een specifieke uitkering toegekend. Omdat een provincie of gemeente enkel middelen ontvangt als zij bepaalde activiteiten heeft verricht, zijn de middelen in een dergelijk geval voorwaardelijk. Dat is de reden waarom compensatieregelingen als specifieke uitkering worden verstrekt.

In 2019 is een groot aantal onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen omgezet naar specifieke uitkeringen (zie paragraaf 2.2). Mede door bovengenoemde redenen was het lastig om deze decentralisatie-uitkeringen aan te passen en als fondsuitkering te behouden. Daarnaast hebben bovengenoemde redenen er voor gezorgd dat bestaande specifieke uitkeringen werden verlengd en er meer nieuwe specifieke uitkeringen werden ingesteld waardoor het totaal aantal specifieke uitkeringen verder steeg van 16 in 2018 naar 158 in 2025.

2.1.6. Verzameluitkering

De verzameluitkering, een bijzondere vorm van de specifieke uitkering, is in 2008 in de Fwv opgenomen met het doel om de beleidsvrijheid van de decentrale overheden te vergroten en hun bestuurlijke en administratieve lasten te verminderen. Sindsdien vereist artikel 16a Fwv dan ook dat specifieke uitkeringen van een vakminister, die een kleinere omvang hebben dan een bij AMvB te bepalen grensbedrag, als verzameluitkering moeten worden verstrekt. In een verzameluitkering zijn één of meerdere kleine specifieke uitkeringen opgenomen of gebundeld. Tot juli 2021 bedroeg het grensbedrag voor de verzameluitkering € 10 miljoen; sindsdien bedraagt het grensbedrag waaronder een verzameluitkering verstrekt moet worden € 1 miljoen voor de gehele uitkering of € 50.000 per ontvanger.¹⁵

De verzameluitkering hoeft niet aan een specifiek doel te worden besteed, maar mag binnen alle doelstellingen van het verstrekende ministerie worden besteed (artikel 16a, zesde lid, Fwv). De bestedingsvoorwaarden van de afzonderlijke specifieke uitkeringen komen hiermee dan ook te vervallen. De uitvoering van de verzameluitkering (verlening, uitbetaling, en vaststelling) is op grond van artikel 16a van de Fwv volledig ondergebracht bij de Minister van BZK. Dit in tegenstelling tot de werkwijze bij andere specifieke uitkeringen, waarbij de uitvoering bij de vakministers ligt. De verantwoording over de totale middelen in een verzameluitkering geschiedt, zoals vastgelegd in artikel 16a, zesde lid, Fwv, slechts door middel van één indicator: besteed bedrag. Dit sluit aan bij het doel van de ruime bestedingsvrijheid en vermindering van sturing vanuit het Rijk op details.

2.1.7. Voorkeursvolgorde

Bij de verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten wordt een financieel arrangement gekozen dat rekening houdt met de voorkeursvolgorde voor de bekostiging van provinciale en gemeentelijke taken. Daarbij staat centraal dat medeoverheden voor de uitvoering van structurele taken de beschikking krijgen over structurele middelen. Deze voorkeursvolgorde luidt sinds de Fwv 1997 als volgt ¹⁶:

- eigen inkomstenbronnen (belastingen);
- de algemene uitkering uit het provincie- en gemeentefonds;
- de decentralisatie- en integratie-uitkering uit het provincie- en gemeentefonds;
- ten slotte de specifieke uitkering alsmede de verzameluitkering.

2.2 Knelpunten bij het uitkeringsstelsel 2008

Al vrij kort na de aanpassing van het uitkeringsstelsel in 2008 werden in de praktijk – zowel aan rijkszijde als aan de zijde van provincies en gemeenten - verschillende knelpunten met het uitkeringsstelsel ervaren.

Een eerste knelpunt houdt verband met de *vormgeving van de verzameluitkering*¹⁷. In de praktijk leidde die tot de volgende drie problemen:

1. Binnen een ministerie zorgde de toepassing van de verzameluitkering voor beleidsmatige spanning tussen verschillende beleidsdoelstellingen van één ministerie. Bij een verzameluitkering komen immers de afzonderlijke doelen van de specifieke uitkeringen te vervallen en hoeft slechts verantwoord te worden of de ontvangen middelen zijn besteed binnen de doelstellingen van de verstrekende vakminister. Binnen het Ministerie van IenW kunnen bijvoorbeeld zowel middelen worden verstrekt voor het verbeteren van de luchtkwaliteit, als voor het verbeteren van het wegennet (hetgeen het gebruik van auto's bevordert en daarmee juist kan zorgen voor het verslechteren van de luchtkwaliteit). Door

¹⁵ Stb. 2021, 541.

¹⁶ De voorkeursvolgorde werd in de memorie van toelichting bij de Fwv als volgt verwoord: "Voorzover bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen. Daarmee kunnen verschillen in voorzieningencapaciteit als gevolg van verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) en in relevante lastenfactoren worden verkleind. Pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging van een bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde". Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, p. 10 e.v.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34000 B, nr. 24.

de toepassing van de verzameluitkering kan een onbedoelde verschuiving van de prioriteiten van het ministerie ontstaan, waarmee beleidsdoelstellingen van het kabinet niet worden gerealiseerd.

2. Bij gemeenten, provincies en accountants ontstond verwarring over de bredere doelen van de verzameluitkering en hoe daarover verantwoording moet worden afgelegd.
3. De verantwoordingsinformatie was voor de verstreckende vakminister nauwelijks bruikbaar, omdat die geen specifieke informatie bevatte over het doel waarvoor het geld aanvankelijk was bedoeld. Hierdoor kon op niveau van het individuele departement weliswaar worden aangegeven dat de uitgaven rechtmatig waren besteed, maar niet of met de bestede middelen de doelen (van de afzonderlijke uitkeringen binnen de verzameluitkering) ook werden gehaald.

Door deze drie problemen met de verzameluitkering kozen vakministers er steeds vaker voor om de middelen niet als een verzameluitkering, maar als een decentralisatie-uitkering te laten uitkeren. Gelet op deze ontwikkelingen heeft de toenmalig Minister van BZK in 2015 aan de Tweede Kamer gemeld dat de verzameluitkering niet meer zou worden toegepast. Ook kondigde hij aan dat de verzameluitkering op termijn uit de Fvw zou worden geschrapt.¹⁸ Bestaande verzameluitkeringen zouden worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Via een decentralisatie-uitkering was formeel geheel geen bestedingsvoorwaarde of verantwoording mogelijk, maar de verantwoording in het kader van de verzameluitkering was toch al beperkt bruikbaar. Met het verstrekken van middelen via een decentralisatie-uitkering werden zo onnodige verantwoordingslasten voorkomen.

b) Een tweede knelpunt houdt verband met de grondslag/de regeling van de *verstrekking van specifieke uitkeringen*.

In artikel 17, eerste lid, Fvw is als hoofdregel neergelegd dat specifieke uitkeringen bij of krachtens de wet moeten worden geregeld. Tijdelijke specifieke uitkeringen (tot maximaal 4 jaar) kunnen bij AMvB worden geregeld en eenmalige specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling. In de praktijk kwam het echter veelvuldig voor dat eenmalige specifieke uitkeringen op basis van regelingen werden 'gestapeld' om te voorkomen dat er een AMvB moest worden opgesteld.

Eenzijds zijn er goede redenen voor een hogere drempel voor het regelen van specifieke uitkeringen die niet langer dan vier jaar voortduren: specifieke uitkeringen moeten gelet op de voorkeursvolgorde en vanwege de beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid van en administratieve lasten voor gemeenten en provincies terughoudend worden ingezet.¹⁹ Anderzijds kan worden gesteld dat het in de praktijk belangrijk is dat er snel rijksmiddelen kunnen worden verstrekt en dat er snel duidelijkheid is voor medeoverheden over de hoogte van de verstrekte rijksmiddelen en de details van de regeling zoals de gestelde voorwaarden. Hier hebben zowel het Rijk als provincies en gemeenten belang bij. Ook is de regering van oordeel dat een AMvB-procedure wel een erg zware procedure is voor specifieke uitkeringen, die niet langer dan vier jaar voortduren. Het tot stand brengen van een AMvB neemt al snel een half jaar tot een heel jaar in beslag. Zelfs als een specifieke uitkering de maximale toegestane looptijd van vier jaar heeft, staat de tijd die het vaststellen van een AMvB kost niet in verhouding met de daadwerkelijke looptijd van de specifieke uitkering.

c) Een derde knelpunt houdt verband met de *verhouding tussen specifieke uitkeringen en subsidies*.

Op basis van artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is een subsidie omschreven als de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Ook specifieke uitkeringen vallen onder deze

¹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 B, nr. 24 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2015).

¹⁹ Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 16, tweede lid, Fvw.

materiële definitie. In het derde lid van artikel 4:21 Awb is echter bepaald dat de subsidietitel (titel 4.2) van de Awb niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in de verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Indien dus sprake is van een wettelijk voorschrift waarin *uitsluitend* een specifieke uitkering wordt geregeld, is de subsidietitel niet op die specifieke uitkering van toepassing.²⁰ Hoewel de specifieke uitkering in een dergelijk geval nog steeds aan de materiële definitie van een subsidie voldoet, zijn de regels uit titel 4.2 van de Awb dus niet op de specifieke uitkering van toepassing.

In diverse kaderwetten voor subsidies wordt afgeweken van artikel 4:21, derde lid, Awb en is de subsidietitel van de Awb alsnog van toepassing verklaard op subsidies, die worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in de verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.²¹ Dit betekent dat titel 4.2 van de Awb op grond van die kaderwetten van toepassing is op specifieke uitkeringen. Verschillende bepalingen uit de subsidietitel zijn namelijk ook toepasbaar bij specifieke uitkeringen. In de praktijk betekent deze werkwijze echter dat sommige ministeries bij de verstrekking van een specifieke uitkering de subsidietitel van de Awb *wel* toepassen, maar andere ministeries *niet*. Dit levert (ook aan de zijde van de medeoverheden) geregeld onduidelijkheid op, omdat het van het verstrekken departement afhangt welke regels van toepassing zijn. Daar komt ook bij dat naar het oordeel van de regering lang niet alle voorschriften uit de subsidietitel passend zijn indien specifieke uitkeringen worden verstrekt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:

- de mogelijkheid te regelen dat de subsidieontvanger een vergoeding betaalt, indien de subsidie heeft geleid tot vermogensvorming (art. 4:41 Awb);
- de mogelijkheid om te regelen dat de subsidieontvanger zich moet verzekeren tegen bepaalde risico's (art. 4:37 Awb);
- de mogelijkheid om de ontvanger te verplichten een egalisatiereserve aan te houden (art. 4:72 Awb).

Hoewel het opleggen van dergelijke verplichtingen discretionaire bevoegdheden zijn en voorstelbaar zijn in de verhouding tussen de subsidieverstrekker en een (particuliere) subsidieontvanger, zijn dergelijke verplichtingen minder passend in de verhouding tussen het Rijk en de medeoverheden. Gemeenten en provincies staan namelijk in een andere verhouding tot het Rijk dan 'reguliere' subsidieontvangers. Dat komt ook tot uitdrukking in de Grondwet. Art. 132, zesde lid, van de Grondwet die bepaalt namelijk dat de wet de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies en gemeenten regelt.

Ook leidt de huidige praktijk ertoe dat in wetgeving niet altijd duidelijk is wat precies met het begrip 'subsidie' bedoeld wordt. Uit sommige wetten wordt duidelijk dat het de bedoeling is dat het begrip 'subsidie' ook de in artikel 15a, eerste lid, Fvw bedoelde specifieke uitkering omvat. De wettelijke grondslag om een subsidie te verstrekken wordt dan tevens gehanteerd als grondslag om specifieke uitkeringen te verstrekken, zoals in een aantal kaderwetten voor subsidies. Dit terwijl in andere wetten (zoals de Kaderwet overige BZK-subsidies) met het begrip 'subsidie' niet tevens bedoeld wordt op specifieke uitkeringen. In dat geval dient een subsidiegrondslag niet (tevens) als grondslag om een specifieke uitkering te verstrekken. Gelet op de voorkeursvolgorde (vrij besteedbare middelen hebben de voorkeur boven specifieke uitkeringen), en de in artikel 16, tweede lid, Fvw verankerde terughoudendheid om specifieke uitkeringen toe te passen, zijn te ruime algemene wettelijke grondslagen voor specifieke uitkeringen onwenselijk.

d) Het vierde knelpunt dat zich sinds 2008 voordoet, is het *proces van verstrekking* van decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

²⁰ De uitzondering ziet niet op subsidies die *zonder* wettelijke grondslag uitsluitend aan publiekrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt. Dat betekent dat op dergelijke subsidies de subsidietitel wel van toepassing is.

²¹ Het gaat hier meer specifiek om de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, de Kaderwet subsidies I en M en de Kaderwet SZW-subsidies.

Zoals hierboven al aangegeven, vindt de vaststelling van decentralisatie- en integratie-uitkeringen plaats in de vorm van een AMvB. Deze procedure wordt als zeer omslachtig ervaren. Het was ook onduidelijk of gemeenten of provincies, die het niet eens waren met (bijvoorbeeld de hoogte van) een decentralisatie-uitkering, bezwaar en beroep konden indienen en bij wie. Dit is in 2018 onderwerp geweest van een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABvRS). Een drietal gemeenten had bezwaar ingediend naar aanleiding van brieven van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), waarin een (extra) decentralisatie-uitkering werd afgewezen. De ABvRS oordeelde dat de Staatssecretaris van VWS onbevoegd besluiten had genomen, aangezien de Ministers van BZK en Financiën als fondsbeheerders hiertoe bevoegd waren. De ABvRS oordeelde uiteindelijk dat rechtsbescherming mogelijk diende te zijn en dat eventuele bezwaren door de fondsbeheerders moesten worden behandeld.²²

e) Het vijfde en grootste knelpunt in het huidige uitkeringsstelsel houdt verband met *de decentralisatie-uitkering* als zodanig.

Dit blijkt onder andere uit opmerkingen van de Algemene Rekenkamer^{23,24}, de Raad van State²⁵, de (toenmalige) Raad voor financiële verhoudingen²⁶ en de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen²⁷. De opmerkingen van deze instanties hadden vooral betrekking op het gebruik van de decentralisatie-uitkering als zogenoemde 'quasispecifieke uitkering'. In de praktijk bestond er namelijk geregeld de wens om gezamenlijk als Rijk en medeoverheid aan een bepaald doel te werken. In dit kader werden afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over het aanleveren van informatie. Hierdoor kwam het in de praktijk geregeld voor dat aan een decentralisatie-uitkering (quasi)-voorwaarden ten grondslag lagen. Daarmee werd afbreuk gedaan aan het vrij besteedbare karakter van de decentralisatie-uitkering.

In 2019 werd bovenstaande nog urgenter omdat de Algemene Rekenkamer aangaf dat de uitgaven die samenhangen met decentralisatie-uitkeringen waar interbestuurlijke afspraken over waren gemaakt, onrechtmatig waren. Dit betrof onder meer de uitkeringen in het kader van de Regio Deals. De Algemene Rekenkamer oordeelde dat deze voorwaarden strijdig waren met de beleids- en bestedingsvrijheid die bij een decentralisatie-uitkering hoort.²⁸ Ook van een groot aantal andere decentralisatie-uitkeringen stelde de Algemene Rekenkamer vast dat deze op gespannen voet stonden met het vereiste van bestedingsvrijheid. Voor het gemeentefonds ging het om 12 van de 44 onderzochte decentralisatie-uitkeringen en voor het provinciefonds om 7 van de 17 onderzochte decentralisatie-uitkeringen.²⁹ Bij deze decentralisatie-uitkeringen stelde de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld vast dat er sprake was van een cofinancieringseis of dat een vervolgranche enkel werd verstrekt als er aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Ook werd geconstateerd dat om in aanmerking te komen voor middelen, voorafgaand een aanvraagprocedure gevolgd diende te worden, waarbij plannen werden beoordeeld. Tot slot kwam het ook voor dat in afspraken of convenanten werd afgesproken dat informatie of beleidsrapportages dienen te worden aangeleverd. Ook deze eisen of afspraken, in combinatie met een decentralisatie-uitkering, werden onrechtmatig bevonden omdat deze afbreuk doen aan de beleids- en bestedingsvrijheid die bij een decentralisatie-uitkering hoort. In de periode die daarop volgde, hebben de fondsbeheerders alle bestaande decentralisatie-uitkeringen tegen het licht gehouden. Bij decentralisatie-uitkeringen waaraan ontoelaatbare eisen of afspraken waren

²² ABRvS 27 juni 2018, 201700548/1/A2 (Veenendaal), [ECLI:NL:RVS:2018:2119](#) en ABRvS 27 juni 2018, 201700075/1/A2 en 201700077/1/A2 (Renkum en Rheden); [ECLI:NL:RVS:2018:2120](#).

²³ Kamerstukken II 2009/10 32249 nr. 2 (Algemene Rekenkamer, 2009, "Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen")

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34300 VII nr.7 (Algemene Rekenkamer, 2015, "Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk VII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties")

²⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31700-VII, bijlage bij nr. 99 (Raad van State, 7 mei 2009, 'Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan', Tweede periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen.

²⁶ Raad voor de Financiële verhoudingen, 2008, "Advies bij Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009"

²⁷ Studiegroep Financiële verhoudingen, Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet! 10 september 2020.

²⁸ Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2018*, p. 27- 30.

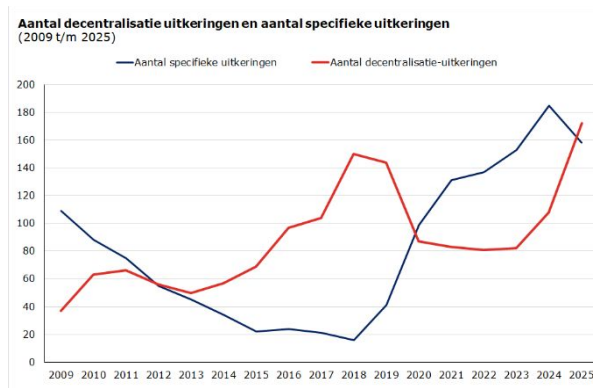
²⁹ Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2018*, p. 29.

verbonden, hebben de fondsbeheerders allereerst samen met de vakdepartementen onderzocht of deze eisen dan wel afspraken zouden kunnen worden geschrappt. Dat zou er immers toe leiden dat de uitkering alsnog rechtmatig als decentralisatie-uitkering zou kunnen worden verstrekt. Bij nagenoeg de meeste van deze uitkeringen was echter de conclusie dat de eisen of voorwaarden niet losgelaten konden worden. Zo was er een aantal decentralisatie-uitkeringen waarbij een aanvraagprocedure had plaatsgevonden. Deze uitkeringen konden alleen nog naar een specifieke uitkering worden omgezet. Daarnaast bleek in veel gevallen dat het niet mogelijk of onwenselijk was om afspraken die in het verleden gemaakt, ineens ongedaan te maken. In dat geval zouden 'tijdens het spel' de regels veranderd worden. Ook konden afspraken als cofinanciering niet ineens ongedaan gemaakt worden.

Zoals onderstaande tabel laat zien, heeft dit geleid tot een grote stijging van het aantal specifieke uitkeringen vanaf 2019 en een afname van het aantal verstrekte decentralisatie-uitkeringen. Ook in de jaren daarna is de stijging van het aantal specifieke uitkeringen te zien. In de praktijk blijkt namelijk dat ook in nieuwe gevallen voor een specifieke uitkering wordt gekozen als er bijvoorbeeld behoefte bestaat aan cofinanciering, of informatieverplichtingen of aanvraagprocedures. In deze gevallen is er niet meer – zoals voor 2019 het geval was – voor een decentralisatie-uitkering gekozen. Het aantal decentralisatie-uitkeringen is vanaf 2024 weer toegenomen en het aantal specifieke uitkeringen is in 2025 licht afgenomen ten opzichte van 2024.

tabel 1 en figuur 2: Aantal specifieke uitkeringen en aantal decentralisatie-uitkeringen

Jaar	Aantal SPUKs	Financiële omvang SPUKs (€ mln.)	Aantal DU's	Financiële omvang DU's (€ mln.)
2009	109	€15.269	37	€ 360
2010	88	€14.526	63	€ 1.353
2011	75	€13.383	66	€ 1.548
2012	55	€12.324	56	€ 2.137
2013	45	€12.649	50	€ 1.964
2014	34	€12.860	57	€ 2.236
2015	22	€9.012	69	€ 1.775
2016	24	€7.386	97	€ 3.450
2017	21	€7.765	104	€ 1.600
2018	16	€8.024	150	€ 1.612
2019	41	€8.462	144	€ 1.773
2020	99	€13.378	87	€ 2.045
2021	131	€13.486	83	€ 1.754
2022	137	€ 12.506	81	€ 2.033
2023	153	€ 18.264	82	€ 2.307
2024	185	€ 20.060	108	€ 1.681
2025	158	€ 18.460	172	€ 1.958



Hiermee kan worden gesteld dat een belangrijk doel van het uitkeringsstelsel 2008, namelijk het verminderen van specifieke uitkeringen, op dit moment niet (meer) bereikt wordt. Gemeenten en provincies hebben weer met een groot aantal specifieke uitkeringen te maken, met forse administratieve en controlelasten tot gevolg zowel bij medeoverheden als bij het Rijk.

2.3 Voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel

In april 2018 heeft de toenmalige Minister van BZK, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij brief aan de Tweede Kamer gemeld voornemens te zijn een proces te starten dat gericht was op de herziening van de Fwv.³¹ Een herziening van het uitkeringsstelsel maakte hier onderdeel van uit. In deze brief merkte de Minister van BZK op dat de huidige inrichting van het uitkeringsstelsel leidt tot onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden, over informatie-uitwisseling en over de gewenste mate van verantwoording. Met name de werking van de decentralisatie-uitkering werd als grootste knelpunt benoemd.

³⁰ COELO, Atlas Rijksuitgaven aan gemeenten 2021, p. 8.

³¹ Kamerstukken II 2017/18, 34775 B, nr. 18.

Bovenstaand voornemen heeft geleid tot een wetsvoorstel dat op 5 februari 2020 in consultatie is gegaan.³² In dit wetsvoorstel werd in de eerste plaats voorgesteld om de decentralisatie-uitkering te verhelderen. Het uitgangspunt dat de decentralisatie-uitkering ten goede komt aan de algemene middelen en daarmee vrij besteedbaar is, bleef bestaan. Wel werd in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat van rijkszijde een doel aan het verstrekken van de uitkering mocht worden gekoppeld (etikettering/naamgeving van de uitkering). Daarmee zou dan geen bestedingsdoel worden opgelegd. Ook werd in het wetsvoorstel opgenomen dat limitatief in de wet opgenomen afspraken mochten worden gemaakt tussen het Rijk en het bestuur van de ontvanger van de middelen. Deze afspraken mochten echter niet het karakter hebben van voorwaarden en konden enkel zien op zaken die door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten uitgevoerd konden worden. Dit betekende dat het niet nakomen van de afspraken geen financiële, juridische of beleidsmatige consequenties mocht hebben. Voorbeelden van toegelaten afspraken waren onder andere evaluatieafspraken of monitoringsafspraken. Verder werd in het wetsvoorstel opgenomen dat de vakminister *beleidsinformatie* op mocht vragen over een verstrekte decentralisatie-uitkering. Op deze manier is de vakminister immers beter in staat om zijn verantwoordingsverplichtingen over de besteding van middelen (in de richting van de Tweede Kamer) na te komen.

Naast de aanpassing van de decentralisatie-uitkering werd voorgesteld een nieuw uitkeringstype in de Fvw op te nemen: de Uitkering Gezamenlijke Opgave (UGO). Deze nieuwe uitkeringsvorm was met name bedoeld voor een bijdrage aan 'samenbestuur' voor de uitvoering van samenwerkingsafspraken. In de memorie van toelichting van het in 2020 geconsulteerde wetsontwerp werd 'samenbestuur' gedefinieerd als een 'situatie waarin het Rijk en minimaal één andere gemeente of provincie vrijwillig kiezen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het realiseren van maatwerkoplossingen voor een zwaarwegende opgave'. Deze zwaarwegende opgave overstijgt de mogelijkheden en bevoegdheden van één overheidslaag en gezamenlijke coördinatie van bevoegdheden, middelen en eventuele andere instrumenten is dan ook noodzakelijk om de taak te kunnen uitvoeren.

Het samenbestuur werd gekenmerkt door drie criteria:

- het betreft het samen besturen in gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- de opgave noodzaakt samenbestuur;
- samenbestuur is vrijwillig en democratisch gelegitimeerd.

2.3.1. Wetenschappelijk adviesrapport

Onder meer de Algemene Rekenkamer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), reageerden overwegend negatief op het wetsvoorstel, met name op de UGO. Daarom hebben de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën (als fondsbeheerders) besloten het wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen. In plaats daarvan is in 2021 aan drie universitaire onderzoeksinstituten de opdracht gegeven de fondsbeheerders te adviseren over de inrichting van het toekomstige uitkeringsstelsel (en in het bijzonder de UGO). Hiervoor hebben de onderzoekers onder meer het toenmalige wetsontwerp bestudeerd en de daarop gegeven reacties. Bij brief van 25 maart 2022 zijn de resultaten van dit onderzoek aan de Tweede Kamer gepresenteerd.³³ In het adviesrapport³⁴ zijn aanbevelingen aan de fondsbeheerders gedaan om te komen tot aanpassingen, die leiden tot een uitkeringsstelsel dat aan de volgende doelen voldoet:

1. borgen dat de inrichting van de financiële verhoudingen blijft passen bij de wijze waarop maatschappelijke opgaven door gemeenten en provincies worden opgepakt. Hierbij draait het vooral om de balans tussen democratische legitimiteit, schaal van de opgaven en effectiviteit van het uitkeringsstelsel;

³² <https://www.internetconsultatie.nl/fvw2021>

³³ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 143.

³⁴ COELO, VU Amsterdam, Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Maastricht, *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*.

2. helderheid over wat wel en niet is toegestaan, bijvoorbeeld op het terrein van interbestuurlijke afspraken, in combinatie met de toekenning van een decentralisatie-uitkering;
3. het verminderen van de controle- en verantwoordingslasten, die verbonden zijn aan specifieke uitkeringen.

De onderzoekers merkten over de UGO op dat van belang is dat belastinggeld aan effectieve parlementaire en democratische controle is onderworpen. Bij toepassing van de UGO is volgens de onderzoekers onduidelijk welk overheidsbestuur op welke wijze zeggenschap heeft over de besteding van de uitkering, wie daarvoor verantwoordelijkheid draagt (in geval van misbesteding of hogere uitgaven) en wie politiek voor welk deel kan worden aangesproken. Daarmee is niet gezegd dat interbestuurlijke samenwerking en de bekostiging hiervan niet mogelijk is. Maar de oplossing dient volgens de onderzoekers niet te worden gezocht in een nieuwe uitkeringsvorm, maar in de verheldering en/of verruiming van de al bestaande uitkeringsvormen.

2.3.2. Taskforce uitkeringsstelsel ter uitwerking van de aanbevelingen

In de Kamerbrief van 25 maart 2022 heeft de Minister van BZK, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, aangegeven dat de verdere uitwerking van de aanbevelingen van de onderzoekers plaats zou vinden door een ambtelijke interdepartementale Taskforce uitkeringsstelsel (Taskforce).³⁵ Op een later moment is deze interdepartementale Taskforce aangevuld met vertegenwoordigers van het IPO en de VNG. De Taskforce heeft op elk van de aanbevelingen van de onderzoekers een reactie geformuleerd. In de bijlage bij deze memorie van toelichting is de reactie van de Taskforce op deze aanbevelingen weergegeven.

Op 11 juli 2022 heeft de Minister van BZK ook mede namens de Staatssecretaris van Financiën een Contourennota financieringssysteem aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin over de besluitvorming van de Taskforce ten aanzien van de aanbevelingen is gerapporteerd.³⁶ In Bijlage 1 staan de adviezen van de onderzoekers en de besluitvorming van de Taskforce uitkeringsstelsel uitgebreid toegelicht. In grote lijnen zijn door de Taskforce de volgende voorstellen gepresenteerd:

- wijzig de naam van de decentralisatie-uitkering in 'bijzondere gemeente- en provinciefondsuitkering' (hierna: bijzondere fondsuitkering afgekort als BFU). Daarmee wordt binnen het gemeente- en provinciefonds een onderscheid gemaakt tussen een algemene en een bijzondere fondsuitkering, waarbij de BFU³⁷ een afwijkende verdeling kent;
- de BFU hoeft niet langer (alleen) een tijdelijk karakter hebben. Het instrument leent zich ook voor een bekostiging voor de langere termijn;
- bij de verdeling van de financiële middelen in het kader van een BFU kunnen zowel kwantitatieve- als kwalitatieve criteria worden gehanteerd. De verdeelmaatstaf mag geen sturende werking hebben, moet transparant zijn en gelijke kansen bieden voor de medeoverheden;
- de ontvangers van een BFU ontvangen een voorafgaande beschikking, waarin ook de verdeling van de middelen wordt gemotiveerd. Daarnaast wordt de verdeling in de mei-, september- en decembercirculaire nader toegelicht. De verantwoordelijkheid voor het afgeven van de beschikking berust bij de fondsbeheerders, waarbij het opstellen van de beschikking zal geschieden op basis van informatie die aangeleverd wordt door het ministerie dat de middelen overgeboekt heeft naar het gemeente- of provinciefonds. De mogelijkheid van een zogeheten 'verzamelbeschikking' zal hierbij ook betrokken worden;
- maak het in de Fvw mogelijk om beleidsinformatie op te vragen over een verstrekte BFU. Op deze manier is de vakminister immers beter in staat om op zijn beurt zijn verplichting om informatie op te vragen op grond van de Comptabiliteitswet 2016 over de beleidsinzet op een bepaald beleidsterrein na te komen.

³⁵ Kamerstukken II 2021-/22, 35 925 VII, nr. 143.

³⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 170.

³⁷ In het vervolg van deze memorie van toelichting zal daarom niet meer gesproken worden over een decentralisatie-uitkering, maar over een bijzondere fondsuitkering.

Ten aanzien van de *specifieke uitkering* heeft de Taskforce de volgende voorstellen geformuleerd:

- denk aan verschillende verantwoordingsregimes, van zwaar - zoals nu de praktijk, maar niet de gewenste situatie is - tot licht. Indien de ontvanger van een specifieke uitkering € 125.000 of minder ontvangt per jaar, wordt geadviseerd om geen verantwoording te vragen en de accountantscontrole voor specifieke uitkeringen plaats te laten vinden conform de overige onderdelen van de jaarrekening;
- voor uitkeringen boven de € 125.000 worden uiteenlopende verantwoordingsregimes uitgewerkt. Deze verantwoordingsregimes hebben tot doel om de mogelijkheid te openen om verschillende soorten van voorwaarden te kunnen stellen en bijpassende andersoortige informatie op te vragen, bij een specifieke uitkering. Het betreft formats die gehanteerd kunnen worden, maar het betreft geen verplichting om uitsluitend deze sjablonen te gebruiken. De vakdepartementen behouden de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, mits goed gemotiveerd;
- werk vaker met normbedragen, waarbij niet de werkelijke lasten worden vergoed, maar er gewerkt wordt met vaste bedragen. Deze normbedragen kunnen (afhankelijk van de omstandigheden) ook gedurende de looptijd van de specifieke uitkering herijkt en aangepast worden. Het vakdepartement stelt (na overleg met de koepels van de ontvangers) de hoogte van de normbedragen vast;
- maak vaker gebruik van forfaitaire bedragen, zodat gemeenten en provincies bij de toerekening van de lasten meer houvast hebben. Als er met forfaitaire bedragen wordt gewerkt, kan dit voorkomen dat er discussie ontstaat over de toerekening van lasten die een gemeente of provincie maakt, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering door de eigen organisatie. De vakminister stelt (na overleg met de koepels van de ontvangers) de hoogte van de forfaitaire bedragen vast;
- automatiseer de processen rond de toekenning en verantwoording van specifieke uitkeringen verder. Het betreft hier zowel de uitwisseling van informatie tussen de vakdepartementen en de Minister van BZK in de rol van toetser en adviseur van specifieke uitkeringen, als de informatie-uitwisseling tussen Rijk en medeoverheden;
- doe onderzoek naar manieren om de specifieke uitkering effectiever in te zetten bij huidige maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld in situaties waarin het Rijk snel uitvoering wil geven aan convenantafspraken met medeoverheden die ook voorwaarden bevatten. Ook de interne procedures binnen het Rijk en bestaande wettelijke belemmeringen zullen hierbij tegen het licht moeten worden gehouden.

Ook nadat de Contourennota financieringssystematiek in juli 2022 naar de Tweede Kamer is gestuurd, is de interdepartementale Taskforce in 2023, 2024 en 2025 nog regelmatig bijeengekomen om de uitgangspunten voor de wijziging van de Fvw te vertalen in een concreet wetsvoorstel (waarvan dit wetsvoorstel het resultaat is). Dit proces heeft er bij enkele onderwerpen toe geleid dat in het wetsvoorstel iets anders wordt voorgesteld dan de voorstellen die de Taskforce in 2022 heeft gedaan. Waar dit gebeurd is, is dit expliciet in de memorie van toelichting aangegeven.

Voor de inhoud van dit wetsvoorstel is verder het op 15 mei 2024 gepubliceerde hoofdlijnenakkoord en het daaruit voortvloeiende regeerprogramma van het kabinet Schoof van belang. In de budgettaire bijlage bij het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat het aantal specifieke uitkeringen sinds 2018 fors gestegen is en specifieke uitkeringen gemeenten en provincies beperken 'in hun autonomie'.³⁸ Daarnaast wordt in het hoofdlijnenakkoord opgemerkt dat specifieke uitkeringen zware administratie- en controlelasten kennen voor zowel provincies en gemeenten als het Rijk. Daarom is in het akkoord de maatregel opgenomen dat specifieke uitkeringen – met uitzondering van de BUIG – moeten worden overgeheveld naar het provincie- of gemeentefonds met een budgetkorting van 10%³⁹. In het regeerprogramma van het kabinet Schoof is opgenomen dat bestaande specifieke uitkeringen

³⁸ Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB, pagina. 8.

³⁹ In aanvulling op de BUIG heeft het toenmalige kabinet bij de startnota ook specifieke uitkeringen uitgezonderd die verstrekt worden in het kader van: de toeslagenaffaire, Oekraïne, herstel van de schade in verband met de afhandeling van de gaswinning in Groningen en Corona.

in 2026 moeten zijn omgezet in fondsuitkeringen. Het voortzetten of het instellen van nieuwe specifieke uitkeringen is slechts mogelijk op basis van een kabinetsbesluit. Verder is in het regeerprogramma opgenomen dat het uitkeringsstelsel wordt gemoderniseerd door een wijziging van de Financiële-verhoudingswet.⁴⁰ Het hoofdlijnenakkoord en het daaruit voortvloeiende regeerprogramma hebben tot enkele aanpassingen van het wetsvoorstel geleid.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Hieronder wordt nader toegelicht wat in dit wetsvoorstel wordt geregeld.

3.1 De decentralisatie-uitkering wordt aangepast en wordt bijzondere fondsuitkering

3.1.1. Definitie en verdeling

De aanbeveling uit het adviesrapport van de drie universiteiten om de naam van de decentralisatie-uitkering te veranderen in 'bijzondere fondsuitkering'⁴¹ (BFU) wordt overgenomen. Verder wordt voorgesteld de BFU helder te positioneren ten opzichte van de algemene uitkering en tegelijkertijd het gemeenschappelijke kenmerk van beide fondsuitkeringen (vrije besteedbaarheid) te behouden. Beide geldstromen worden namelijk toegevoegd aan de algemene middelen en kunnen door gemeenten en provincies op dezelfde manier worden gebruikt. Zo kan lokaal of provinciaal de meest doelmatige en doeltreffende inzet integraal worden afgewogen. Voorgesteld wordt om voor de definitie van de BFU in de Fvw aan te sluiten bij de gangbare praktijk. De BFU wordt gedefinieerd als "een uitkering uit het provincie- of gemeentefonds die op een andere wijze kan worden verdeeld dan de algemene uitkering".

Het kenmerkende verschil met de algemene uitkering is dus dat aan de BFU een andere verdeling ten grondslag kan liggen. De BFU komt dan ook met name in beeld voor activiteiten die geen verband houden met de structuurkenmerken van provincies of gemeenten, op basis waarvan de algemene uitkering wordt verdeeld. Ook kan een BFU zowel tijdelijk als voor langere tijd worden toegekend. Tot slot hoeft de BFU – in tegenstelling tot de algemene uitkering – niet aan alle provincies of gemeenten te worden uitgekeerd. Zo bestaat de mogelijkheid om een BFU aan centrumgemeenten toe te kennen of aan een of enkele provincies of gemeenten. Indien hiervan sprake is, dient echter wel voldoende te worden gemotiveerd waarom juist deze provincies of gemeenten een BFU ontvangen (en andere provincies of gemeenten niet).

Wel geldt – net als bij de algemene uitkering – als belangrijk uitgangspunt dat de BFU toekomt aan de algemene middelen (beleids- en bestedingsvrijheid).⁴²

Hoewel er bij de BFU de nodige ruimte is in de keuze voor een bepaalde verdeling, betekent dit niet dat elke verdeling toelaatbaar is. Indien een verdeling dusdanig wordt vormgegeven dat in feite afbreuk wordt gedaan aan de vrije beleids- en bestedingsvrijheid van de BFU, is deze verdeling niet toelaatbaar. Hier zou sprake van kunnen zijn als een verdeling impliciet een 'afrekening' van beleidsinzet van een provincie of gemeente inhoudt (bijvoorbeeld als de hoogte van een BFU achteraf wordt bepaald op basis van het daadwerkelijk gerealiseerde aantal 'gasloze woningen'). In een dergelijk geval is een specifieke uitkering passend, omdat de hoogte van de uitkering afhangt van de beleidsinzet van de gemeente. Daarmee is de uitkering voorwaardelijk.

⁴⁰ Regeerprogramma kabinet Schoof, p. 90 -91.

⁴¹ Aanvankelijk heeft de Taskforce uitkeringsstelsel in 2022 de aanbeveling gedaan om de uitkering aan te duiden als "bijzondere provinciefondsuitkering" en "bijzondere gemeentefondsuitkering", om zo elke naamsverwarring met de bijzondere uitkering voor de openbare lichamen in Caribisch Nederland te vermijden. Bij nader inzien is er echter toch voor gekozen om de kortere term 'bijzondere fondsuitkering' te hanteren (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C).

⁴² Wel geldt dat de bestedingsvrijheid moet worden genuanceerd in het geval een bijzondere fondsuitkering wordt gehanteerd ter financiering van een medebewindstaak. Uit artikel 197 van de Provinciewet en artikel 193 van de Gemeentewet volgt namelijk dat de uitgaven die nodig zijn voor de uitvoering van medebewindstaken in de begroting moeten worden opgenomen (verplichte uitgaven). Zie ook: paragraaf 5 van deze memorie van toelichting.

De vrije besteedbaarheid van de BFU impliceert niet dat altijd voor objectieve (niet door de ontvanger te beïnvloeden) maatstaven moet worden gekozen. Hoewel dergelijke maatstaven de voorkeur hebben, betekent een maatstaf die beïnvloedbaar is door provincies of gemeenten niet altijd dat de beleids- en bestedingsvrijheid verloren gaat. Zo is een verdeling die gebaseerd is op een door de gemeente aangeleverde prognose zeker niet altijd ontoelaatbaar. Als bijvoorbeeld een gemeente verwacht 800 woningen 'van het gas' af te brengen en de verdeling vervolgens gebaseerd wordt op die 800 woningen, heeft de gemeente invloed gehad op de verdeling. Dit laat echter onverlet dat de verstrekte middelen bestedings- en beleidsvrij zijn. Als later blijkt dat de gemeente maar 600 woningen van het gas af heeft gekregen, heeft dat geen consequenties voor de hoogte van de BFU. De raad van de gemeente blijft dus volledig vrij om zijn eigen afwegingen met betrekking tot de verstrekte middelen te maken. Kerncriterium bij de verdeling van een BFU is dus of de verdeling niet leidt tot een beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid.

De verstrekking van een BFU geschiedt op grond van een verleningsbeschikking⁴³ van de fondsbeheerders. Op deze wijze komt een eind aan de omslachtige vaststellingsprocedure van decentralisatie-uitkeringen met jaarlijkse AMvB's die in de praktijk achteraf worden vastgesteld. De huidige AMvB's bevatten geen algemeen verbindende voorschriften en toekenning van een decentralisatie-uitkering is volgens de uitspraken van de ABRvS een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Gelet hierop regelt het wetsvoorstel dat de vaststelling van een BFU niet langer bij AMvB plaatsvindt, maar op grond van een beschikking. Om de uitvoeringslasten voor de fondsbeheerders te beperken, wordt gedacht aan een verzamelbeschikking waarin voor elke provincie en gemeente is opgenomen wat de hoogte van de afzonderlijke bijzondere fondsuitkeringen zijn die zij ontvangen. Op deze wijze wordt voorkomen dat honderden afzonderlijke beschikkingen moeten worden vastgesteld. Het versturen van de verzamelbeschikkingen gebeurt gelijktijdig met het verschijnen van de Circulaires provinciefonds en gemeentefonds (meicirculaire, septembercirculaire en decembercirculaire). Voor provincies en gemeenten heeft dit voor de bekostiging geen gevolgen.

3.1.2. Voorwaarden versus afspraken

In de afgelopen jaren is de vraag opgekomen welke afspraken tussen het Rijk en de medeoverheden (nog) zijn toegestaan als een decentralisatie- of integratie-uitkering wordt verstrekt. Mag het Rijk bijvoorbeeld informatie inwinnen over de effectiviteit van de bestedingen, zonder dat er sprake is van een financiële verantwoording of beperking van de bestedingsvrijheid van medeoverheden? Is dit wel of geen voorwaarde?

Zoals in paragraaf 3.1.1 reeds aangegeven, geldt als belangrijk uitgangspunt van de BFU dat de BFU toekomt aan de algemene middelen. Bestedingsvoorwaarden of andere voorwaarden in combinatie met een BFU zijn dan ook uitgesloten. Voorwaarden houden immers een eenzijdige beperking van de bestedingsvrijheid van provincies en gemeenten in. Afspraken tussen het Rijk en medeoverheden zijn echter tweezijdig en worden niet opgelegd; dit laatste is daarom wel toelaatbaar. De afspraken die betrekking hebben op een BFU mogen echter niet leiden tot een beperking van de bestedingsvrijheid van provincies of gemeenten. Aan het eventueel niet-nakomen ervan kunnen geen gevolgen worden verbonden voor de reeds verstrekte BFU (bijv. terugvordering 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.

Voorwaarden die ontoelaatbaar zijn, zijn onder andere de volgende categorieën van voorwaarden:

⁴³ Bij sommige bijzondere fondsuitkeringen, zoals bijzondere fondsuitkeringen waaraan maatstaven ten grondslag liggen, zou het voor kunnen komen dat op het moment van verlenen nog niet alle gegevens definitief zijn. Ook zou het voor kunnen komen dat de omvang van een uitkering tussentijds moet worden gecorrigeerd. Daarom wordt gewerkt met twee beschikkingen: een verleningsbeschikking waarbij de bijzondere fondsuitkering als voorschot wordt verstrekt en een beschikking waarmee de bijzondere fondsuitkering definitief wordt vastgesteld. Deze werkwijze is in overeenstemming met artikel 15 Fvw.

- Het (gedetailleerd) voorschrijven of vastleggen van de wijze van besteding van de middelen. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het geven van een naam aan een bepaalde bijzondere fondsuitkering (etikettering) op zich zichzelf geen bestedingsvoorwaarde is. Het feit dat de bijzondere uitkering een bepaalde naam heeft (bijvoorbeeld 'Vrouwenopvang') doet niets af aan de juridisch vrije besteedbaarheid van de uitkering.
- Het eenzijdig verbinden door het Rijk van (negatieve financiële, juridische of beleidsmatige) gevolgen aan het niet vervullen van de in de afspraken opgenomen voorwaarden of resultaatverplichtingen;
- Het organiseren van een context waarbinnen het in aanmerking komen voor een bijzondere fondsuitkering voorwaardelijk is. Hierbij kan gedacht worden aan aanvraagprocedures waarin concrete plannen van een provincie of gemeente vooraf getoetst worden. Wel wordt in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat het mogelijk is om (vooraf) bij provincies of gemeenten informatie op te vragen als dit noodzakelijk is voor de verdeling van een BFU. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat het opvragen van informatie ten behoeve van de verdeling mogelijk is.

De te maken afspraken zullen het karakter moeten hebben van intentieovereenkomsten van de bestuursorganen en/of de publiekrechtelijke rechtspersonen, die niet in rechte afdwingbaar zijn. Afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over brede beleidsdoelstellingen die Rijk en medeoverheden willen behalen of de manier waarop ze willen samenwerken. Het is aan de fondsbeheerders om erop toe te zien dat aan een bijzondere fondsuitkering geen voorwaarden of ontoelaatbare afspraken worden verbonden. Nu een bijzondere fondsuitkering vrij besteedbaar is, is het aan de gemeenteraad of aan provinciale staten om als gekozen volksvertegenwoordiging te beslissen over de meest doelmatige en doeltreffende wijze van besteding van de middelen en hierover vervolgens verantwoording te verlangen. Deze vrijheid mag door voorwaarden of afspraken niet worden uitgehold of beperkt.

Voor de duidelijkheid wordt verder opgemerkt dat een bijzondere fondsuitkering ook kan worden gebruikt ter bekostiging van medebewindstaken om te voldoen aan de verplichting tot bekostiging, zoals neergelegd in artikel 108 Gemeentewet en artikel 105 Provinciewet. In een dergelijke situatie volgt uit artikel 193 Gemeentewet en 197 Provinciewet dat de uitgaven die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze taken zogenoemde verplichte uitgaven zijn op de begroting van de betreffende decentrale overheid. Een bijzondere fondsuitkering ter bekostiging van medebewindstaken is dus goed mogelijk; het feit dat in een medebewindswet verplichtingen aan provincies of gemeenten worden opgelegd, doet niets aan de mogelijkheid af om een BFU te verstrekken.

3.1.3. Informatie-arrangement bij de BFU

Het is voor alle uitkeringsvormen van belang dat het Rijk informatie heeft over het behalen van het doel dat met deze middelen wordt beoogd. Het is bij vrij besteedbare uitkeringen die ten goede komen aan de algemene middelen van provincies en gemeenten niet zo dat een vakminister zich aan het parlement moet verantwoorden over de rechtmatigheid of doelmatigheid van de uitgaven; dat gebeurt in dat geval op decentraal niveau. Wel zal een minister die een BFU mogelijk heeft gemaakt moeten voldoen aan de inlichtingenplicht op grond van artikel 68 Grondwet. Daarbij dient een balans gezocht worden. Juist bij gedecentraliseerd beleid volgt dat de politieke verantwoordingsplicht in de eerste plaats decentraal tot werking komt. De inlichtingenplicht gaat echter verder en dient er ook toe het parlement over voldoende informatie te laten beschikken om te bepalen of meer of minder sturing vanuit het Rijk wenselijk is. Dit maakt dat ook over taken en activiteiten, waarvoor gemeenten en provincies bijdragen via de algemene uitkering ontvangen, periodieke beleidsevaluaties plaatsvinden, bijvoorbeeld op grond van Interdepartementale beleidsonderzoeken. Ook komt het voor dat bepaalde informatieverplichtingen wettelijk zijn vastgelegd. Daarnaast wordt er systematisch informatie over alle inkomsten en bestedingen van gemeenten en provincies uitgewisseld via de systematiek van Informatie voor Derden (Iv3). Iv3 wordt ook gebruikt voor de uitwisseling van informatie over beleidsindicatoren waarmee

gemeenten zich met elkaar kunnen vergelijken. Bij specifieke uitkeringen is de informatie-uitwisseling als onderdeel van de verantwoordingsinformatie geregeld via SiSa.

Voor de uitwisseling van informatie bij de decentralisatie-uitkering bestond geen proces.⁴⁴ Dit was een van de redenen waarom de aanlevering van informatie soms als voorwaarde werd gesteld voor de verkrijging van decentralisatie-uitkeringen of werd opgenomen in bestuurlijke afspraken. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geëxpliciteerd om kwantitatieve informatie op te kunnen vragen over een verstrekte BFU. Door de mogelijkheid te bieden voor een vakminister om informatie op te vragen wordt beoogd dat vakministers (in lijn met de voorkeursvolgorde van uitkeringen) in overleg met de fondsbeheerders vaker kiezen om de middelen via een fondsuitkering te verstrekken in plaats van via geormerkte specifieke uitkeringen. Op die manier kan de bijzondere fondsuitkering in sommige gevallen een goed alternatief vormen voor de specifieke uitkering. Aanvankelijk had de Taskforce de aanbeveling geformuleerd om in de Fvw op te nemen dat informatie kan worden opgevraagd en bij ministeriële regeling nader uit te werken in welke gevallen informatie kan worden opgevraagd.⁴⁵ Gelet op het feit dat het opvragen van informatie forse lasten voor de medeoverheden met zich mee kan brengen, is er bij nader inzien voor gekozen alle bepalingen ten aanzien van de informatieverstrekking in de Fvw zelf te regelen. In dit wetsvoorstel wordt dan ook geregeld dat informatie bij een BFU enkel als verplichting kan worden opgelegd in de beschikking van de fondsbeheerders op basis waarvan de BFU's worden verstrekt (verzamelbeschikking). Door die verplichting op te nemen in het wetsvoorstel, is de plicht tot informatieaanlevering geen voorwaarde meer die onverenigbaar is met een BFU.

Het is van belang dat de informatie, conform artikel 1 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, alleen wordt opgevraagd wanneer het verkrijgen van deze informatie noodzakelijk is. Het opvragen van informatie brengt namelijk de nodige uitvoeringslasten voor provincies en gemeenten met zich. Ingevolge het wetsvoorstel mag de kwantitatieve informatie alleen worden opgevraagd in de volgende gevallen:

- De informatie is noodzakelijk voor de monitoring en/of evaluatie van het beleid dat aan de verstrekking van de uitkering ten grondslag ligt. Hierbij kan worden gedacht aan doelbereiking; is het doel dat met de verstrekking van de bijzondere fondsuitkering samenhangt gerealiseerd?
- De informatie is noodzakelijk voor de bepaling van de hoogte dan wel de verdeling van de bijzondere fondsuitkering. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn van de provincies en gemeenten informatie te vragen om vast te stellen of de verdeelcriteria, het voor de BFU beschikbare bedrag of de verdeling van de uitkering nog passend is. Op basis van deze informatie kunnen de toekomstige verdeling, het voor de BFU beschikbare bedrag of de verdeelcriteria moeten worden aangepast. Ook kan besloten worden de BFU voor de toekomst niet te continueren, indien uit de informatie blijkt dat de effectiviteit onvoldoende is. De informatie mag nadrukkelijk niet worden gebruikt om provincies of gemeenten af te rekenen over reeds verstrekte bijzondere fondsuitkeringen. Dit doet immers afbreuk aan de vrije besteedbaarheid van de bijzondere fondsuitkering.

Het wetsvoorstel maakt het uitsluitend mogelijk dat in het kader van een BFU kwantitatieve informatie wordt opgevraagd. Een belangrijke reden hiervoor is dat de Provinciewet (art. 108 en 109) en de Gemeentewet (art. 110 en 111) verschillende drempels opwerpen voor het opvragen van (kwalitatieve) beleidsverslagen. Zo regelen de betreffende bepalingen onder meer dat een beleidsverslag enkel mag worden opgevraagd indien dit noodzakelijk is uit een oogpunt van afstemming tussen rijksbeleid en decentraal beleid, of als dit noodzakelijk is voor de ontwikkeling van beleid op een nieuw beleidsterrein. Ook is in de betreffende bepalingen geregeld dat een beleidsverslag enkel mag worden opgevraagd in bij de wet te bepalen gevallen. De betreffende bepalingen, die erop gericht zijn dat terughoudend wordt omgegaan met het opvragen van

⁴⁴ Indien een bepaalde decentralisatie-uitkering de financiering van een medebewindstaak betreft, is het overigens wel mogelijk dat in de betreffende medebewindswet een informatieverplichting is vastgelegd. De informatieverplichting volgt dan echter uit de wet en hangt niet samen met de decentralisatie-uitkering als zodanig.

⁴⁵ Zie de aanbevelingen van de Taskforce (de bijlage bij deze memorie van toelichting).

beleidsverslagen, zijn echter niet van toepassing op verslagen die enkel een kwantitatieve gegevensverstrekking inhouden (zoals bestedingsverslagen).⁴⁶ Om deze reden is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de op te vragen informatie te beperken tot kwantitatieve informatie. Hierbij wordt opgemerkt dat financiële informatie per definitie kwantitatief is en in veel gevallen noodzakelijk zal zijn om een oordeel te vellen over de juiste hoogte van de BFU en de verdeling. Naast financiële of numerieke gegevens kunnen echter ook binaire indicatoren (1/0) of zogenoemde 'ja/nee- vragen'⁴⁷ worden uitgevraagd. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden om informatie op te vragen door het vakdepartement over het behalen van beleidsdoelen.

Het is mogelijk om bij de kwantitatieve informatie een toelichting te vragen, maar de ontvangende gemeente of provincie kan niet worden verplicht deze toelichting te geven. Tevens kan er geen sprake zijn van een verplichting tot bijzondere controlewerkzaamheden die uitgevoerd worden door een accountant. Voorts regelt het wetsvoorstel dat de informatie maar één keer per jaar mag worden opgevraagd. Op deze wijze wordt voorkomen dat provincies en gemeenten te grote en te veel uiteenlopende uitvoeringslasten hebben.

Ook is het van belang dat de op te vragen kwantitatieve informatie die een vakminister wenselijk acht om te ontvangen in een redelijke verhouding staat tot de omvang van de BFU. Indien de (financiële) omvang van de BFU relatief gering is, is het bijvoorbeeld niet passend informatie op te vragen als dit leidt grote administratieve lasten voor de medeoverheden. Het wetsvoorstel legt dan ook vast dat de verplichting om kwantitatieve informatie te verstrekken in een dergelijk geval niet wordt opgelegd.

De op te vragen kwantitatieve informatie kan zowel beleidsinformatie als financiële informatie betreffen. De informatie is bedoeld om het Rijk in staat te stellen het beleidsdoel te monitoren en evalueren en wordt niet gebruikt als verantwoordingsinformatie of om terug te vorderen. Verder is het van belang dat de vakministers reeds bij de voorbereiding van een BFU in overleg met medeoverheden rekening houden met de administratieve (en mogelijke financiële) lasten die samenhangen met het aanleveren van gewenste informatie. Als uitgangspunt geldt dat de vakminister voorziet in een tegemoetkoming in de lasten die samenhangen met de aanlevering van de informatie. Dit kan gebeuren door middelen aan de BFU in kwestie toe te voegen. Het zou in sommige gevallen echter voor kunnen komen dat er geen sprake hoeft te zijn van tegemoetkoming in de lasten, omdat provincies en gemeenten bijvoorbeeld vrij eenvoudig over de informatie kunnen beschikken. Bij de toetsing van de fondsbeheerders of een uitkering als BFU aan het provincie- of gemeentefonds kan worden toegevoegd zal hier ook op worden gelet. Er zal in het kader van uniformiteit gewerkt worden aan een rijksbrede handleiding met gemeenschappelijke richtlijnen die gehanteerd kunnen worden bij het bepalen van de tegemoetkoming. Op deze wijze wordt het eenvoudiger om de hoogte van de tegemoetkoming te bepalen en worden de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt.

Het is van belang om, voorafgaand aan het verstrekken van een BFU, duidelijkheid te scheppen over de vraag welke informatie aangeleverd dient te worden. In de beschikking op grond waarvan de BFU wordt verstrekt, dient dan ook te worden opgenomen welke informatie noodzakelijk wordt geacht en waarom. Indien het aanleveren van informatie bij een bepaalde BFU eenmaal als verplichting is opgelegd, is de aanlevering daarvan niet vrijblijvend. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om een aangepaste en proportionele vorm van het al bestaande maatregelenbeleid met bepalingen over de aanlevering van informatie van toepassing te verklaren. Dit maatregelenbeleid geldt al bij de eerdergenoemde Iv3-informatie voor onder meer de algemene uitkering, beleidsindicatoren en bij de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen. Het van toepassing verklaren van het maatregelenbeleid betekent voor gemeenten en provincies dat het niet aanleveren van de informatie in het uiterste geval een tijdelijke opschorting van het gemeente- of provinciefonds kan betekenen. Voor de aanlevering van Iv3-informatie geldt een maximale opschorting van 26 weken. Om te voorkomen dat deze termijn disproportioneel is ten opzichte van de vrij besteedbare BFU wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de termijn van opschorting voor BFU's ten hoogste zes weken te laten duren. Benadrukt moet worden dat het

⁴⁶ Kamerstukken II 1987/88, 19403, nr. 8, p. 7.

⁴⁷ Het betreft hier vragen die de provincie of gemeente enkel met ja of nee hoeft te antwoorden.

maatregelenbeleid alleen bij hoge uitzondering kan worden ingezet en als ultimum remedium. Bovendien ziet het uitsluitend op de aanlevering van de informatie, niet op de inhoud hiervan.

3.1.4. BFU en interbestuurlijke samenwerking

In paragraaf 2.3 is opgemerkt dat er geen nieuwe uitkeringsvorm geïntroduceerd zal worden die toegesneden is op de bekostiging van de interbestuurlijke samenwerking. Dat betekent ook dat de bestaande uitkeringsvormen (en dan met name de BFU en de specifieke uitkering) hiervoor ingezet zullen worden. Dit houdt in dat duidelijk dient te worden gemaakt in welke gevallen de BFU geschikt is om in te zetten bij interbestuurlijke samenwerking.

Gelet op het feit dat een BFU toekomt aan de algemene middelen, is de BFU enkel een geschikt bekostigingsinstrument voor interbestuurlijke samenwerking als het Rijk geen sturing nastreeft over de besteding van de middelen. Nadat een BFU is uitgekeerd, beslist de volksvertegenwoordiging van de gemeente of provincie over de inzet van de betreffende middelen. Over de besteding van de middelen vindt verantwoording plaats aan de gemeenteraad of provinciale staten.

Dit laat echter onverlet dat in het kader van de interbestuurlijke samenwerking afspraken gemaakt mogen worden tussen Rijk en medeoverheden. Ook hier geldt dat deze afspraken, die rechtstreeks verband houden met een BFU, geen beperking mogen inhouden van de beleids- en bestedingsvrijheid. Voorbeelden van afspraken die in een convenant opgenomen kunnen worden in combinatie met een bijzondere fondsuitkering zijn onder meer:

- Afspraken over hoe de interbestuurlijke samenwerking in de praktijk vorm krijgt. Hoe wordt de governance vormgegeven? Is er een projectorganisatie en wie maken daar deel van uit? Het Rijk kan ook deelnemen aan de projectorganisatie;
- de uitoefening van bevoegdheden. Hoe zetten de verschillende overheden hun bevoegdheden gecoördineerd in voor het bereiken van het gewenste doel?
- Afspraken over intenties of mogelijke inspanningsverplichtingen. De te maken afspraken zullen het karakter moeten hebben van intentieovereenkomsten die niet in rechte afdwingbaar zijn.
- Een bepaling waarin opgenomen is dat de provincie of gemeente gaat onderzoeken of het mogelijk is een bijdrage te verlenen. Een dergelijke bepaling staat namelijk niet op gespannen voet met de beleids- en bestedingsvrijheid van respectievelijk de staten van provincies en raden van gemeenten, omdat het besluit nog genomen dient te worden en dit niet samenhangt met het ontvangen of de hoogte van de uitkering. Deze vertegenwoordigende organen blijven immers de vrijheid houden om toch geen bijdrage te verlenen.

Voorbeelden van afspraken die niet mogelijk zijn in combinatie met een BFU zijn onder meer:

- Een betalingsverplichting waarbij een medeoverheid zich verbindt een bepaalde bijdrage te leveren aan een bepaalde activiteit; het (gedetailleerd) voorschrijven of vastleggen van de wijze van besteding van de middelen.
- Een 'harde' prestatieafpraak of resultaatsverplichting. Een BFU is immers niet meer beleids- en bestedingsvrij als een provincie of gemeente via een convenant toch verplicht wordt een bepaalde prestatie te leveren;
- Afspraken waaruit volgt dat een verstrekte BFU kan worden teruggevorderd als het beoogde doel niet is bereikt. Of vergelijkbare verplichtingen, zoals een boetebepaling.
- De afspraak dat een provincie of gemeente eerst een prestatie dient te leveren en dat vervolgens pas de BFU wordt verstrekt. In dat geval wordt de BFU namelijk voorwaardelijk.
- Afspraken die cofinanciering inhouden. Voor cofinanciering is de specifieke uitkering aangewezen.

Samenwerkingsafspraken tussen overheden zijn zeer uiteenlopend van aard en inhoud en daarbij is niet altijd een verband met een financiële bijdrage van het Rijk. Hierbij geldt dus als uitgangspunt dat niet iedere samenwerkingsafpraak gezien moet worden als een eis om in aanmerking te kunnen komen voor bekostiging door het Rijk. Die opvatting zou ertoe leiden dat geen enkele afspraak gemaakt mag worden in combinatie met de toekenning van een BFU.

3.1.5. Verhouding BFU tot de algemene uitkering

Voor zowel de BFU als voor de algemene uitkering geldt als belangrijk uitgangspunt dat de middelen toekomen aan de algemene middelen en dus beleids- en bestedingsvrij zijn. Gezien de voorkeursvolgorde (paragraaf 2.1.7.) heeft het de voorkeur om middelen via de algemene uitkering te verstrekken. Dit vanwege het feit dat de verdeelsystematiek van de algemene uitkering dermate generiek is dat het meeste beleid kan worden gefinancierd via de algemene uitkering.⁴⁸ Toch is er een aantal overwegingen dat maakt dat in een bepaald geval bekostiging via een BFU meer voor de hand ligt dan financiering via de algemene uitkering.

Zoals in paragraaf 3.1.1 reeds is beschreven, is het meest kenmerkende verschil tussen de algemene uitkering en BFU dat aan de BFU een andere verdeling ten grondslag kan liggen dan het verdeelmodel van de algemene uitkering. De algemene uitkering wordt op basis van objectieve verdeelmaatstaven verdeeld, terwijl er bij de BFU meer ruimte is bij de vormgeving van de verdeling. Het enige vereiste is dat de verdeling geen afbreuk mag doen aan de vrije beleids- en bestedingsvrijheid van de BFU (zie eveneens paragraaf 3.1.1). Daarnaast is het bij de BFU ook mogelijk dat de middelen niet aan alle provincies of gemeenten worden uitgekeerd (al dient een dergelijke verdeling wel goed gemotiveerd te worden). Het kan dus passend zijn om een BFU in te zetten in plaats van een algemene uitkering als er een andere verdeling gewenst is dan de verdeling die de algemene uitkering kent en/of als een uitkering niet naar alle gemeenten en/of provincies gaat.

Als tweede is de wens tot monitoring een belangrijk verschil, dat mee kan wegen in de overweging om een BFU te kiezen in plaats van de algemene uitkering. Het is bij de BFU namelijk mogelijk om ontvangers verplicht kwantitatieve informatie op te laten leveren.⁴⁹ Deze informatie mag alleen worden opgevraagd ten behoeve van de monitoring en/of evaluatie van het beleid, of als de informatie noodzakelijk is voor de bepaling van de hoogte dan wel de verdeling van de bijzondere fondsuitkering. De informatie mag niet worden gebruikt om de BFU achteraf aan te passen; dit in verband met de beleids- en bestedingsvrijheid van de middelen.

Bovenstaande verschillen tussen de algemene uitkering en een BFU zijn van belang bij de afweging of een bepaalde taak of opgave dient te worden gefinancierd via de algemene uitkering of de BFU. Wanneer er via de maatstaven van de algemene uitkering geen passende verdeling kan worden bewerkstelligd en/of er een (wederzijdse) monitoringbehoefte bestaat, is een BFU noodzakelijk. Zoals ook in paragraaf 3.1.3 beschreven, zullen de fondsbeheerders wel kritisch toetsen of het opvragen van kwantitatieve informatie écht 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 een overheveling van de algemene uitkering naar de BFU rechtvaardigt.

3.1.6. Rol van de fondsbeheerders bij de BFU

Zoals hierboven reeds aangegeven, worden de bijzondere fondsuitkeringen verstrekt op basis van een verzamelbeschikking van de fondsbeheerders. In de praktijk zal door de vakministers het initiatief genomen om bepaalde middelen over te boeken, zodat die aan het provincie- of gemeentefonds worden toegevoegd voor een bijzondere fondsuitkering. In een dergelijk geval toetsen de fondsbeheerders aan de hand van de inbreng van de vakministers of de middelen daadwerkelijk als bijzondere fondsuitkering kunnen worden verstrekt en of de gewenste informatie noodzakelijk en proportioneel is. Hierbij wordt getoetst of:

- er geen ontoelaatbare voorwaarden aan de middelen zijn verbonden (paragraaf 3.1.2);
- de verdeling transparant is (paragraaf 3.1.1);
- de kwantitatieve informatie die wordt opgevraagd voldoet aan de kaders zoals beschreven in paragraaf 3.1.2;

⁴⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 3.

⁴⁹ Voor de duidelijkheid wordt verder opgemerkt dat het bij medebewindstaken ook mogelijk is in de betreffende medebewindswet te regelen dat bepaalde (kwantitatieve) informatie door medeoverheden moet worden aangeleverd. Dit geldt ook als de betreffende medebewindstaak wordt bekostigd via de algemene uitkering.

- er sprake is van een eventuele tegemoetkoming voor het aanleveren van de verplichte kwantitatieve informatie.
- welke afweging is gemaakt om een BFU te verstrekken in het licht van de voorkeursvolgorde (paragraaf 2.1.7).

Bij deze toetsing zullen de door de vakminister aangeleverde motivering en gegevens leidend zijn. Het is van belang dat het vakdepartement vooraf afstemming zoekt met de koepels en decentrale overheden over de BFU, zeker als er kwantitatieve informatie opgevraagd gaat worden. Zo kan worden beoordeeld of de voorgestelde uitkering wenselijk en uitvoerbaar is. De fondsbeheerders toetsen op de hierboven genoemde elementen. Indien de middelen zich naar het oordeel van de fondsbeheerders lenen voor de verstrekking als een bijzondere fondsuitkering, worden de middelen als BFU opgenomen in de verzamelbeschikking van de fondsbeheerders. In de verzamelbeschikking wordt per afzonderlijke BFU onder andere de volgende informatie opgenomen:

1. Naam van de BFU met korte toelichting;
2. Hoogte en verdeling bedrag en eventueel de tegemoetkoming voor de lasten voor het aanleveren van de kwantitatieve informatie;
3. Informatieverplichting: welke kwantitatieve informatie wordt opgevraagd en de wijze van aanleveren bij het vakdepartement.

3.2 Aanpassingen met betrekking tot de specifieke uitkering

3.2.1. Verminderen aantal specifieke uitkeringen

Het belangrijkste criterium waarmee de specifieke uitkering zich onderscheidt van andere uitkeringsvormen, is dat het Rijk eenzijdig voorwaarden kan stellen en daarmee kan bepalen waaraan de middelen dienen te worden besteed. Het Rijk stelt doorgaans bestedingsvoorwaarden als er geormerkte rijksmiddelen worden ingezet. De specifieke uitkering draagt daardoor niet bij aan de autonomie van provincies en gemeenten. Specifieke uitkeringen verkleinen de financiële zeggenschap van de decentrale volksvertegenwoordiging. Bovendien kleven er allerlei meer praktische bezwaren aan het bestaan van grote aantallen specifieke uitkeringen. Daarom blijft het uitgangspunt dat terughoudend moet worden omgegaan met de inzet van deze uitkeringsvorm. Het is dan ook van belang dat het niet al te gemakkelijk voor het Rijk dient te zijn om een specifieke uitkering te kunnen verstrekken. Zoals hiervoor is uiteengezet, is in het Regeerprogramma van het kabinet Schoof vastgelegd dat er een drempel voor de verstrekking van specifieke uitkeringen zal worden opgeworpen: nieuwe specifieke uitkeringen kunnen slechts worden verstrekt op basis van een kabinetsbesluit. Met dit wetsvoorstel krijgt deze maatregel uit dat regeerprogramma ook een plek in de Fwv: geregeld wordt dat voorstellen voor specifieke uitkeringen *tijdig* ter besluitvorming aan de ministerraad moeten worden voorgelegd. In de praktijk betekent dit dat vóórdat de consultatie van een specifieke uitkering aanvangt, de ministerraad met het betreffende voorstel moet hebben ingestemd. Op deze wijze kan de ministerraad al in een vroeg stadium (nog vóórdat een voorstel ter consultatie wordt gepubliceerd) beoordelen of een specifieke uitkering in dat concrete geval bijzonder aangewezen is. Op dit moment is ook al in het Draaiboek voor de regelgeving (nummer 213) opgenomen dat nieuwe specifieke uitkeringen aan provincies of gemeenten altijd aan de ministerraad worden voorgelegd. Deze procedure is door de jaren heen echter in onbruik geraakt. Door nu ook in de Financiële-verhoudingswet te regelen dat nieuwe specifieke uitkeringen aan de ministerraad moeten worden voorgelegd, wordt ook op wetsniveau onderstreept dat nieuwe specifieke uitkeringen slechts kunnen worden verstrekt na een kabinetsbesluit.

3.2.2. Drempelbedrag specifieke uitkering

Verder wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat specifieke uitkeringen met een geringe financiële omvang niet meer kunnen worden verstrekt. Bij kleine specifieke uitkeringen staan de verantwoordingslasten immers niet meer in verhouding met het ontvangen bedrag. De grens waar beneden specifieke uitkeringen niet (meer) mogelijk zijn, wordt bij AMvB geregeld. Het ligt voor de hand om periodiek te bezien of deze grens aangepast dient te worden.

3.2.3. Aanpassen grondslag specifieke uitkering

Hoewel terughoudend met specifieke uitkeringen dient te worden omgegaan, zijn er echter ook gevallen waarbij een specifieke uitkering het enige denkbare alternatief is. In het geval van begrotingsfondsen (andere dan het provinciefonds en gemeentefonds) bijvoorbeeld geeft de betreffende instellingswet aan of en zo ja, wat het bestedingsdoel is van de fondsmiddelen. Bij deze geormerkte begrotingsmiddelen ligt in de meeste gevallen een verstrekking via een specifieke uitkering voor de hand. Ook in andere gevallen, waarin de Staten-Generaal middelen bestemmen voor een bepaald doel of specifieke groep ontvangers, ligt verstrekking via specifieke uitkeringen voor de hand. Maar ook in dergelijke gevallen blijft de plicht om het voorstel voor een specifieke uitkering aan de ministerraad voor te leggen bestaan en zal door fondsbeheerders geadviseerd worden over welke uitkeringsvorm het meest passend is (zie 3.1.5. en 3.2.5.)

Ingevolge de huidige Fvw dienen specifieke uitkeringen in beginsel geregeld te worden bij of krachtens de wet (artikel 17, eerste lid, Fvw). Tijdelijke specifieke uitkeringen (tot vier jaar) kunnen krachtens de Fvw bij AMvB worden geregeld (derde lid) en eenmalige uitkeringen kunnen krachtens de Fvw bij ministeriële regeling worden geregeld (vijfde lid). Zoals in paragraaf 2.2 naar voren kwam, worden hierbij knelpunten ervaren in de dagelijkse praktijk, wanneer het wenselijk wordt gevonden om middelen op korte termijn aan provincies en gemeenten uit te keren.

In het nieuwe uitkeringsstelsel is het daarom van belang dat een goede balans wordt gevonden wanneer er gebruik gemaakt wordt van specifieke uitkeringen. Aan de ene kant moet een specifieke uitkering, gelet op constitutionele verhoudingen tussen Staten-Generaal, regering en decentrale overheden, daadwerkelijk enkel worden ingesteld indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht. De totstandkoming moet dan ook met voldoende waarborgen worden omkleed. Aan de andere kant dient het systeem voldoende flexibel te zijn voor een verstrekking van financiële middelen aan gemeenten en provincies onder voorwaarden, tegen aanvaardbare administratieve lasten en binnen een redelijke termijn. Dit heeft geleid tot het volgende voorstel:

- Hoofddregel blijft dat specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet. In de praktijk komt in meerdere wetten een dergelijke grondslag voor een specifieke uitkering voor. Het is bijvoorbeeld vaste praktijk dat, als een bepaalde medebewindstaak met een specifieke uitkering wordt gefinancierd, in dezelfde wet waarin het medebewind wordt geregeld ook een grondslag wordt opgenomen voor een specifieke uitkering. Een voorbeeld is artikel 69 van de Participatiewet, dat de grondslag vormt van het zogenoemde macrobudget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Het is ook passend dat dergelijke specifieke uitkeringen bij of krachtens de wet worden geregeld, omdat die vaak een structureel karakter hebben. Ook worden specifieke uitkeringen verleend op basis van Kaderwetten subsidies. Deze praktijk blijft bestaan, maar wel worden deze wetten aangepast vanwege het feit dat wordt bepaald dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn (zie ook paragraaf 3.3).
- Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken dat tijdelijke uitkeringen (tot maximaal vijf jaar) krachtens de Fvw kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling.⁵⁰ In deze regeling wordt een vervaldatum opgenomen, die niet later mag vallen dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding. Wel geldt dat de regeling van toepassing kan blijven op uitkeringen die reeds vóór de vervaldatum verstrekt zijn. Op deze wijze blijft de regeling van toepassing ten behoeve van bijvoorbeeld de verantwoording van de specifieke uitkering. Ook is het daarmee mogelijk na de vervaldatum nog wijzigings- en vaststellingsbeschikkingen aan de ontvangers te versturen. Voor de periode van vijf jaar is gekozen omdat hiermee aangesloten wordt bij de in artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 opgenomen vervaltermijn voor subsidieregelingen. Indien na vijf jaar zou blijken dat de tijdelijke

⁵⁰ Ingevolge Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen voorschriften bij ministeriële regeling worden vastgesteld indien te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld. Zoals in paragraaf 2.2 reeds aangegeven, is het in de praktijk van belang dat specifieke uitkeringen snel verstrekt kunnen worden. Daarom acht de regering het toelaatbaar om het in de Fvw mogelijk te maken dat tijdelijke specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling kunnen worden geregeld.

specifieke uitkering moet worden verlengd, moet de specifieke uitkering bij of krachtens de wet worden geregeld.

- Tevens wordt geregeld dat een specifieke uitkering incidenteel kan worden verstrekt op grond van een beschikking krachtens de Fvw. Een specifieke uitkering is incidenteel indien het aantal ontvangers beperkt is en de uitkering voor een periode van maximaal vijf jaar wordt verstrekt. Een algemeen verbindend voorschrift is in dergelijke gevallen niet passend, omdat dit materieel neer zou komen op een beschikking. In de huidige Fvw is de incidentele specifieke uitkering overigens ook al geregeld (art. 17, tweede lid, Fvw, jo. art. 4:23, derde lid, onderdeel d, Awb). Wel mag op basis van de huidige wet de incidentele specifieke uitkering ten hoogste vier jaar voortduren. Met dit wetsvoorstel wordt dit vijf jaar, net zoals bij een specifieke uitkering op grond van een tijdelijke ministeriële regeling.
- Verder kan een specifieke uitkering op grond van een beschikking worden verstrekt indien de begroting 1) elke ontvangende provincie of gemeente vermeldt en 2) vermeldt welk bedrag iedere provincie of gemeente ten hoogste ontvangt. Ook deze mogelijkheid is thans reeds in de wet opgenomen (art. 17, tweede lid, Fvw, jo. art. 4:23, derde lid, onderdeel c, Awb).
- Verder is het mogelijk een specifieke uitkering bij ministeriële regeling te regelen, in afwachting van de totstandkoming van een AMvB of wet waarin de specifieke uitkering definitief wordt geregeld. De mogelijkheid om in afwachting van een AMvB of wet een specifieke uitkering bij ministeriële regeling te regelen, is overigens nu ook al in de Fvw opgenomen (art. 17, tweede lid, jo. art. 4:23, derde lid, onderdeel a, Awb).
- Tot slot is het op basis van de huidige wet mogelijk een specifieke uitkering op grond van een beschikking te verstrekken indien de uitkering voortvloeit uit een EU-programma (art. 17, tweede lid, Fvw, jo. art. 4:23, derde lid, onderdeel b, Awb). Deze situatie is in de afgelopen jaren in de praktijk echter niet voorgekomen. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook voorgesteld deze mogelijkheid te schrappen. Mocht in de toekomst onverhoopt toch een specifieke uitkering dienen te worden verstrekt op grond van een EU-programma, dan biedt de Fvw daarvoor voldoende mogelijkheden.

In de onderstaande tabel zijn de hierboven beschreven wijzigingen schematisch weergegeven:

tabel 2: wijzigingen wetsvoorstel t.o.v. huidige situatie t.a.v. de grondslagen van specifieke uitkeringen

Huidige wet		Wetsvoorstel	
Omschrijving	Duur en grondslag	Omschrijving	Duur en grondslag
Wet in formele zin	Onbeperkt	Wet in formele zin	Onbeperkt
Specifieke uitkering bij of krachtens wet in formele zin (hoofdregel)	Wet in formele zin	Specifieke uitkering bij of krachtens wet in formele zin (hoofdregel).	Wet in formele zin
Tijdelijke specifieke uitkering	Maximaal vier jaar Bij of krachtens AMvB	Tijdelijke specifieke uitkering	Maximaal vijf jaar Ministeriële regeling
Tijdelijke specifieke uitkering (max. vier jaar) geregeld bij AMvB. Krachtens de AMvB kan de verdeling nader worden bepaald.		Tijdelijke specifieke uitkering geregeld bij ministeriële regeling.	
Eenmalige specifieke uitkering	Verplichtingen in maximaal in één begrotingsjaar	Eenmalige specifieke uitkering	-

	Ministeriële regeling	De eenmalige specifieke uitkering komt niet meer voor.	
<i>Anticiperend op AMvB of wet in formele zin</i> Specifieke uitkering bij ministeriële regeling anticiperend op een wet of AMvB.	In afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste een jaar of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediend wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden Ministeriële regeling	<i>Anticiperend op AMvB of wet in formele zin</i> Specifieke uitkering bij ministeriële regeling anticiperend op wettelijke grondslag of AMvB	In afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste een jaar of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediend wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden Ministeriële regeling
<i>EU-project specifieke uitkering</i> Specifieke uitkering verband houdend met EU-project. Op basis van beschikking	<i>Geen maximumduur</i> <i>Beschikking</i>	<i>Geen EU-project specifieke uitkering meer</i> De specifieke uitkering verband houdend met een EU-project komt niet meer voor.	-
<i>O.b.v. begroting</i> Specifieke uitkering op basis van begroting (die de ontvanger en het bedrag per ontvanger vermeldt).	<i>Geen maximumduur</i> <i>Begrotingswet</i>	<i>O.b.v. begroting</i> Specifieke uitkering op basis van begroting (die de ontvanger en het bedrag per ontvanger vermeldt).	<i>Geen maximumduur</i> <i>Begrotingswet</i>
<i>Incidentele specifieke uitkering</i> Incidentele specifieke uitkering (indien het aantal ontvangers beperkt is en max. 4 jaar duurt). Op basis van beschikking	Maximaal vier jaar Beschikking	<i>Incidentele specifieke uitkering</i> Incidentele specifieke uitkering (indien het aantal ontvangers beperkt is en max. 5 jaar duurt). Op basis van beschikking	Maximaal vijf jaar Beschikking

3.2.4. Uniformering specifieke uitkering

Bij de specifieke uitkering blijft de plicht bestaan dat gemeenten en provincies zich over de besteding van de uitkering richting het Rijk verantwoorden via de SiSa-systematiek. De verantwoording is gericht op de voorwaarden die aan de uitkering zijn gesteld. De Fwv schrijft niet voor welke voorwaarden aan een specifieke uitkering kunnen worden gesteld; dit moet per specifieke uitkering worden geregeld. Voorwaarden moeten echter een zekere samenhang hebben met het doel van de uitkering. Het niet vervullen van voorwaarden kan uitsluitend gevolgen hebben voor de toekenning zoals intrekking en/of eventuele terugvordering van een specifieke uitkering.

Voor het aanleveren van de gewenste verantwoordingsinformatie zullen provincies en gemeenten de nodige kosten maken (bijv. een accountantscontrole). Het is echter ongewenst dat provincies en gemeenten deze lasten (volledig) zelf dienen te dragen. Indien een vakminister bepaalde verantwoordingsinformatie wenst te ontvangen, is het redelijk dat hij dan ook voor (een deel van)

de lasten die daarmee samenhangen een tegemoetkoming geeft of vergoedt. Daarom moet er voorafgaand aan het verstrekken van een specifieke uitkering ook rekening worden gehouden met de lasten die samenhangen met de uitvoering van een specifieke uitkering. Er zal in het kader van uniformiteit gewerkt worden aan een rijksbrede handleiding met gemeenschappelijke richtlijnen, die gehanteerd kan worden bij het bepalen van de tegemoetkoming. Op deze wijze wordt het eenvoudiger om de hoogte van de tegemoetkoming te bepalen en worden de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt. De fondsbeheerders toetsen bij de advisering over de betreffende specifieke uitkering of rekening is gehouden met de tegemoetkoming van de uitvoeringslasten. Hierbij wordt integraal gekeken naar de uitvoeringslasten, waaronder de administratieve en controlelasten. Uiteindelijk is de vakminister echter verantwoordelijk voor het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming of vergoeding.

Verder wordt voorgesteld om in de Fwv op te nemen dat bij een specifieke uitkering in ieder geval moet worden geregeld onder welke voorwaarden de specifieke uitkering wordt verstrekt, op welke wijze het beschikbare bedrag wordt verdeeld, wat de verdeling of de verdeelmaatstaven zijn, welke verantwoordingsinformatie wordt gevraagd en hoe wordt omgegaan met terugvordering. Hiermee wordt geborgd dat er in de wet, AMvB of ministeriële regeling altijd aandacht is voor deze punten. Het is niet zo dat in de wet, AMvB, of regeling die ten grondslag ligt aan een specifieke uitkering opgenomen *moet* worden dat er een terugvordering plaats zal vinden van niet bestede bedragen. Dit laatste kan zelfs tot een perverse prikkel leiden, als een efficiencyvoordeel behaald is door een provincie of een gemeente. Soms kan een gemeente of provincie het doel bereiken met de inzet van minder financiële middelen, waarbij het vervolgens ook aangewezen kan zijn dat het positieve resultaat niet (geheel) teruggestort hoeft te worden.

In lijn met de aanbevelingen in het adviesrapport van de drie universitaire onderzoeksinstituten wordt voorgesteld om in aanvulling op de aanpassingen in de Fwv voor de verantwoording van specifieke uitkeringen een aantal uitvoeringsvarianten uit te werken, waar vakministers uit kunnen kiezen bij het regelen van de verantwoording van een specifieke uitkering. Eerder was het nog het voornemen om deze uitvoeringsvarianten voor de verantwoording (zoals het vaker gebruik maken van forfaitaire bedragen) bij ministeriële regeling uit te werken⁵¹, maar bij nader inzien is ervoor gekozen deze varianten uit te werken in een handreiking 'specifieke uitkeringen', omdat de mogelijkheid moet blijven bestaan voor vakdepartementen om af te wijken/maatwerk te leveren. In deze handreiking zullen tevens modelregelingen (en/of modelbepalingen) en modelbeschikkingen worden opgenomen ten behoeve van een zo groot mogelijke uniformiteit. Op dit moment verschillen de regelingen en beschikkingen van de verschillende departementen namelijk nog van elkaar, wat de uitvoerbaarheid bij provincies en/of gemeenten niet ten goede komt.

Aan de hand van de handreiking zal vrij eenvoudig kunnen worden bepaald welke uitvoeringsvariant gekozen kan worden voor de verantwoording van een specifieke uitkering. Een uitvoeringsvariant is een vaste combinatie van verantwoordingsvereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van terugvordering en verantwoording, aansluitend op de gehanteerde SiSa-indicatoren. Op deze wijze kunnen uitvoeringsvarianten bijdragen aan de overzichtelijkheid en vermindering van de administratieve lasten van specifieke uitkeringen. Op dit moment wordt gedacht aan:

- indicatoren voor zowel de te verantwoorden bedragen als de prestaties. Bij onrechtmatige besteding of het niet leveren van de prestaties kan terugvordering plaatsvinden;
- alleen indicatoren voor de te realiseren beleidsprestaties. Indien de beleidsprestaties geleverd zijn, vindt geen terugvordering plaats van de niet-bestede bedragen;
- alleen indicatoren voor de te verantwoorden bedragen. Bij onrechtmatige besteding kan terugvordering plaatsvinden;
- indien de ontvanger van een specifieke uitkering minder dan € 125.000 per jaar ontvangt, is het advies om af te zien van een accountantscontrole op het aspect van de toetsing aan het normenkader van de specifieke uitkering, waarbij de accountantscontrole voor specifieke uitkeringen niet verschilt van de overige onderdelen van de jaarrekening. Voor het bedrag van

⁵¹ Zie hiervoor de uitgangspunten van de Taskforce (de bijlage bij deze toelichting).

€ 125.000,- is gekozen omdat uit artikel 3a van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) volgt dat een accountant boven het bedrag van € 125.000 altijd een deelwaarneming voor de betreffende specifieke uitkering dient uit te voeren.

Deze modellen voor de uitvoeringspraktijk van de verantwoording van specifieke uitkeringen kunnen de uniformiteit vergroten. Vakministers kunnen met het oog op beleidsdoelstellingen of vanwege vereisten die door de Staten-Generaal worden gesteld de behoefte voelen om af te wijken van de modellen. Deze mogelijkheid van maatwerk blijft bestaan, maar dit dienen de vakministers dan wel te motiveren en de fondsbeheerders zullen dit in hun advisering en toetsing betrekken.

Tot slot zal in de handreiking 'specifieke uitkeringen' aandacht worden besteed aan de staatssteunaspecten die mogelijk verband houden met de verstrekking van een specifieke uitkering. Het kan namelijk voorkomen dat provincies of gemeenten middelen uit een specifieke uitkering via subsidies of door middel van andere financiële instrumenten beschikbaar stellen aan derden. In dergelijke gevallen zijn provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de naleving van de Europese staatssteunregels. Zij zullen moeten toetsen of die subsidies of andere verstrekkingen geen ongeoorloofde staatssteun inhouden. In de praktijk roept dit de vraag op of de minister die een specifieke uitkering verstrekt deze staatssteuntoets dient uit te voeren. Als uitgangspunt geldt echter dat deze staatssteuntoets moet worden uitgevoerd door de medeoverheid die de steun verleent. Het verstrekken van een specifieke uitkering houdt geen staatssteun in omdat de provincie of gemeente als ontvanger geen onderneming is in de zin van de Europese staatssteunregels. Bovendien is het uitvoeren van een staatssteuntoets door de minister doorgaans niet mogelijk op het niveau van de (eind)begunstigde. Daarvoor is immers nodig dat duidelijk is wie de (eind)begunstigde is of kan zijn, wat de, in het geval van een subsidie, subsidiabele activiteiten zijn en wat de wijze van subsidieverstrekking is. In de meeste gevallen zal deze informatie pas bekend zijn op het moment dat de middelen uit de specifieke uitkering worden aangewend door de medeoverheid. Wel kan het in bepaalde gevallen vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt aanbevelenswaardig zijn een medeoverheid (en de controlerend accountant) enige handvatten mee te geven ten aanzien van mogelijke staatssteunaspecten en het benutten van staatssteunkaders of vrijstellingsverordeningen.

3.2.5. Rol van de fondsbeheerders bij de specifieke uitkeringen

Hoewel de vakminister primair verantwoordelijk is voor een specifieke uitkering, geldt op grond van artikel 18, eerste lid, van de Fvw dat over een voorstel tot verstrekking van een specifieke uitkering tijdig overleg plaats dient te vinden met de fondsbeheerders. Met dit wetsvoorstel blijft deze bepaling gehandhaafd.⁵² Aan deze verplichting wordt in de praktijk invulling gegeven door concrete voorstellen voor de verstrekking van een specifieke uitkering ambtelijk aan BZK voor te leggen. Deze voorstellen worden van een advies voorzien. Bij deze advisering wordt zowel meegekeken op regelgeving die aan de specifieke uitkering ten grondslag ligt ('SPUK-regelingen') als de beschikkingen die zijn opgesteld. Verder wordt bekeken of de medeoverheden (of hun koepels) betrokken zijn geweest bij de vormgeving van de specifieke uitkering en of deze uitvoerbaar is. Ook wordt bekeken hoe de verantwoording is ingericht. Hierbij is van belang dat er geen onnodige controlelasten zijn opgelegd. Deze rol van de fondsbeheerders kan in samenhang worden gezien met andere wettelijke taken. Zo is de minister van BZK op grond van de Gemeentewet belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt. De minister bevordert in dat kader de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur. De Minister van Financiën is op grond van de Comptabiliteitswet 2016 met betrekking tot het Rijk belast met de coördinatie van het begrotings- en het verantwoordingsproces en het begrotingsbeheer. Daarbij bevordert deze de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk.

3.3 Geregeld wordt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn

Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde is gekomen, leidt het feit dat specifieke uitkeringen tevens onder het materiële subsidiebegrip van artikel 4:21 Awb vallen, in sommige gevallen tot onduidelijkheid. Hoewel specifieke uitkeringen onder dit begrip vallen is titel 4.2 van de Awb niet

⁵² Wel wordt de bepaling verplaatst en licht redactioneel aangepast (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel L).

van toepassing (artikel 4:21, derde lid, Awb). Maar in enkele kaderwetten voor subsidies wordt in afwijking van artikel 4:21, derde lid, Awb de subsidietitel bij specifieke uitkeringen toch toegepast.

Meer principieel kan ook worden gesteld dat het onwenselijk is dat specifieke uitkeringen tevens subsidies zijn. Gemeenten en provincies staan immers in een andere verhouding tot het Rijk dan 'reguliere' subsidieontvangers. Subsidieontvangers zijn mogelijk in staat ook elders hun middelen op te halen. Gemeenten en provincies zijn voor het overgrote deel van hun inkomsten echter afhankelijk van de rijksuitkeringen. Daarnaast bepaalt artikel 132, zesde lid, van de Grondwet dat de wet de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en provincies regelt. De Grondwet heeft dus voor ogen dat er aparte financieringsstromen tussen Rijk en gemeenten/provincies bestaan. In dat licht is het onwenselijk dat een specifieke uitkering tevens een subsidie is. Ook is het proces van verantwoording van een specifieke uitkering (waar SiSa geldt), anders dan bij een (reguliere) subsidie.

Gelet hierop wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld in de Fvw te regelen dat een specifieke uitkering *geen* subsidie is. Dit betekent dat op specifieke uitkeringen uitsluitend de regels van de Financiële-verhoudingswet van toepassing zijn en dat de subsidietitel van de Awb niet meer kan worden toegepast op specifieke uitkeringen. Dit is naar het oordeel van het kabinet niet bezwaarlijk, omdat er nu ook al ministeries zijn die voor specifieke uitkeringen de subsidietitel van de Awb niet van overeenkomstige toepassing hebben verklaard in hun kaderwet voor subsidies. Bepalingen zoals opgenomen in de subsidietitel (subsidieplafond, subsidieverplichtingen, wijziging en intrekking etc.) kunnen ook in de wet of gedelegeerde regelgeving waarin de specifieke uitkering wordt geregeld, worden opgenomen. Dit is thans vaste praktijk bij de ministeries die geen gebruik (kunnen) maken van de subsidietitel.

Als alternatief is overwogen om artikel 4:21, derde lid, Awb aan te passen. Nu is in deze bepaling opgenomen dat de subsidietitel niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in de verstrekking aan rechtspersonen, die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Overwogen is om in dat artikel te regelen dat dergelijke financiële middelen geen subsidie zijn. Voor deze optie is evenwel niet gekozen, omdat artikel 4:21, derde lid, Awb op meer geldstromen betrekking heeft dan op geldstromen naar gemeenten en provincies als publiekrechtelijke rechtspersonen. Bij dergelijke geldstromen kan onder meer worden gedacht aan de subsidie aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) (artikel 16, tweede lid, Wet COA) of de subsidie aan de raad voor rechtsbijstand (artikel 42, tweede lid, Wet op de rechtsbijstand). Een aanpassing van artikel 4:21, derde lid, Awb zou ertoe leiden dat dergelijke geldstromen ook geraakt worden. Dit is nadrukkelijk niet de bedoeling, omdat dit wetsvoorstel enkel wordt beoogd het onderscheid tussen subsidies en specifieke uitkering te verhelderen. De overige geldstromen dienen dan ook ongemoeid te worden gelaten. Om deze reden is ervoor gekozen om in de Fvw zelf te bepalen dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn. Dit heeft als bijkomend voordeel dat reeds bij de definitiebepaling van de specifieke uitkering tot uitdrukking wordt gebracht dat een specifieke uitkering geen subsidie is.

De bepaling dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, heeft consequenties voor de wijze waarop enkele ministeries hun specifieke uitkeringen regelen. In artikel 17, eerste lid, van de Fvw is als hoofdregel bepaald dat specifieke uitkeringen geregeld worden bij of krachtens de wet. Verschillende ministeries geven in de praktijk invulling aan dit vereiste door specifieke uitkeringen te regelen in ministeriële regelingen op grond van een kaderwet voor subsidies. Nu dit wetsvoorstel regelt dat specifieke uitkeringen *geen* subsidies zijn, kunnen dergelijke kaderwetten voor subsidies geen grondslagen meer bieden voor de specifieke uitkeringen. Om te bewerkstelligen dat de betreffende ministeries toch over toereikende wettelijke grondslagen voor specifieke uitkeringen blijven beschikken, voorziet dit wetsvoorstel tevens in vervangende grondslagen voor deze ministeries. Concreet betekent dit dat in de betreffende kaderwetten voor subsidies expliciete grondslagen worden opgenomen om regels te kunnen stellen over de verstrekking van (bepaalde) specifieke uitkeringen. Ook kunnen – ter vervanging van een deel van regels die nu nog krachtens titel 4.2 van de Awb worden toegepast – krachtens deze kaderwetten algemene regels worden gesteld die voor de verstrekking van alle specifieke uitkeringen op die beleidsterreinen komen te gelden.

3.4 De verzameluitkering en de integratie-uitkering worden afgeschaft

Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde is gekomen, kleven aan de verzameluitkering de nodige knelpunten. Gemeenten en provincies hebben moeite om de verantwoordingsinformatie af te stemmen op een (zeer globaal omschreven) beleidsthema en voor de controle door de accountant is de verzameluitkering onvoldoende richtinggevend voor het opstellen van een normenkader. Voor het Rijk is de verantwoordingsinformatie vanwege het te globale karakter onbruikbaar. Ten slotte heeft de verzameluitkering niet geleid tot een beperking van de beoogde administratieve en controlelasten. Daarom wordt in dit wetsvoorstel – in lijn met het adviesrapport – de verzameluitkering afgeschaft.

Verder regelt dit wetsvoorstel dat de integratie-uitkering wordt afgeschaft, in lijn met het adviesrapport. Zoals in paragraaf 2.1 aan de orde is gekomen, verschilt de integratie-uitkering slechts op één punt van de decentralisatie-uitkering. In tegenstelling tot de decentralisatie-uitkering moet de integratie-uitkering immers binnen een van tevoren bepaalde termijn in de algemene uitkering worden opgenomen. Het doel van de integratie-uitkering (overgang naar de algemene uitkering) kan echter ook vervuld worden door middel van de BFU. Ook bij een BFU kan immers desgewenst een termijn bepaald worden, waarbinnen opname in de algemene uitkering moet geschieden. Dit betekent dat de integratie-uitkering niet onderscheidend genoeg is en daarmee overbodig is.

3.5 Versterking coördinerende bevoegdheden de Minister van BZK

Naast de aanpassing van de uitkeringsvormen in dit wetsvoorstel zijn of worden enkele maatregelen genomen om de handhaving van de bepalingen uit de Financiële-verhoudingswet ten aanzien van het uitkeringsstelsel beter te borgen. Daarmee wordt bijgedragen aan de bescherming van de lokale autonomie en voorkoming van onnodige administratieve lasten. Het betreft 1) een integrale informatievoorziening aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer en 2) de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) en 3) waar nodig - medeondertekening.

Ad 1. Integrale informatievoorziening aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer

Om verschillende informatiestromen over de werking van het uitkeringsstelsel naar de Eerste Kamer en de Tweede Kamer over de financiële verhoudingen beter op elkaar aan te laten sluiten, is het van belang om afzonderlijke rapportages geïntegreerd naar de Eerste Kamer en de Tweede Kamer te sturen. Dit biedt beide Kamers de mogelijkheid om de werking van het uitkeringsstelsel en verdeelstelsel in zijn geheel te beoordelen. De bedoeling is om deze overzichten aan de beide Kamers aan te bieden voordat de begrotingsbehandeling plaatsvindt. Gelet op het feit dat begrotingsbehandelingen niet altijd op hetzelfde tijdstip plaatsvinden, is in het wetsvoorstel geregeld dat het overzicht in ieder geval op 31 december van het jaar t+1 moet worden aangeboden.

Op 1 december 2025 is voor de vierde keer een Integraal overzicht financiën provincies en gemeenten aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer gezonden.⁵³ Met dit document wordt beoogd een overzicht te geven van de financiën van gemeenten aan de hand van een aantal aspecten. Ook het overzicht specifieke uitkeringen (OSU) dat jaarlijks aan de Tweede Kamer gezonden wordt, is al geïntegreerd in het Integraal overzicht financiën. Daarom wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat het OSU komt te vervallen en dat voortaan jaarlijks een Integraal overzicht financiën provincies en gemeenten aan de beide Kamers dient te worden aangeboden.

Ad 2. Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO)

Hoewel dit niet in dit wetsvoorstel wordt geregeld, biedt de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) ook de nodige mogelijkheden om de bepalingen uit de Financiële-verhoudingswet in de praktijk te borgen. In de Actieagenda Sterk Bestuur⁵⁴ is de UDO aangekondigd als nieuw instrument om, als onderdeel van de toepassing van het Beleidskompas, de gevolgen van nieuwe voornemens van het Rijk voor decentrale overheden goed in beeld te brengen voorafgaand aan de invoering hiervan. Met het instrument wordt het belang van uitvoerbaar beleid benadrukt en wordt het proces gefaciliteerd om als Rijk en medeoverheden

⁵³ Kamerstukken II 2025/26, 36 800 B, nr. 10.

⁵⁴ Kamerstukken II 2022/23, 33 047, nr. 25.

samen op te trekken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens, waarbij zowel bestuurlijke als financiële aspecten belicht worden. Daarnaast ondersteunt het proces van de UDO de rol van de Minister van BZK als verantwoordelijke voor de coördinatie van beleid dat medeoverheden raakt. Ook het in beeld brengen van de financiële gevolgen en in voorkomende gevallen de wijze van bekostiging hiervan maken hiervan deel uit. In de Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden is hoofdstuk 4 geheel gewijd aan de keuze van de uitkeringsvorm.

Ad 3. Medeondertekening

Medeondertekening kan, zoals al langer staande praktijk is, aangewezen zijn om de rol van de minister van BZK bij wetsvoorstellen te versterken als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die gehanteerd worden bij decentralisaties (zoals verplichte bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met grote impact op de decentrale overheden.⁵⁵ 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.

3.6 Enkele aanpassingen verband houdend met de algemene uitkering

Naast de hierboven beschreven aanpassingen bevat dit wetsvoorstel ook enkele aanpassingen met betrekking tot de belangrijkste uitkeringsvorm binnen het uitkeringsstelsel: de algemene uitkering uit het provincie- en gemeentefonds.

In de eerste plaats worden er enkele aanpassingen doorgevoerd ten aanzien van de structuurkenmerken en onderscheidingen, zoals deze in artikel 8, eerste lid, van de Fvw zijn geregeld. Zoals in paragraaf 2.1.1 van deze memorie van toelichting reeds beschreven, heeft het verdeelmodel van het gemeentefonds/provinciefonds als doel om iedere gemeente/provincie een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten/provincies een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk.⁵⁶ Om deze doelstelling zo goed mogelijk te kunnen realiseren, is het van wezenlijk belang om de werking van het verdeelstelsel te monitoren, te onderhouden en – waar nodig – te herzien. Zo is het mogelijk dat de definities van de achterliggende databronnen van de maatstaven wijzigen, de taken (en daarmee de uitgaven) van provincies of gemeenten in de loop der jaren verschuiven, veranderen en of de uitvoering daarvan verandert. De fondsbeheerders monitoren de werking van het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds jaarlijks en van het provinciefonds in overleg met het IPO.⁵⁷ Zo nodig leidt deze monitoring tot aanpassingen van het verdeelmodel.

Zoals eveneens paragraaf 2.1.1 is beschreven, worden de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering geregeld bij algemene maatregel van bestuur.⁵⁸ Op dit moment legt de Financiële-verhoudingswet de *structuurkenmerken* vast die zonder meer een rol moeten spelen in de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds respectievelijk provinciefonds (bijv. inwoners en grondgebied). De gekozen verdeelmaatstaven moeten terug zijn te voeren op deze kenmerken. Daartoe regelt artikel 8, eerste lid, van de Fvw dat de verdeelmaatstaven slechts betrekking mogen hebben op de kenmerken, genoemd in artikel 8, eerste lid, Fvw. Verder regelt artikel 8, eerste lid, Fvw dat bij een kenmerk ten minste de in artikel 8 genoemde *onderscheidingen* moeten worden aangebracht. Zo bepaalt artikel 8, eerste lid, dat bij het kenmerk 'grondgebied van de provincies' in ieder geval de onderscheidingen 'oppervlakte en bodemgebruik' moeten worden gehanteerd.

Naar het oordeel van de regering zijn deze wettelijke vereisten aan het verdeelstelsel op dit moment te star, gelet op de flexibiliteit die nodig is om het verdeelstelsel tijdig aan te passen aan

⁵⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33047 nr. 25.

⁵⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3, p. 15.

⁵⁷ Zo wordt er voor specifiek de algemene uitkering van het gemeentefonds een Periodiek Onderhoudsrapport (POR) uitgebracht.

⁵⁸ Artikel 8, derde lid, Fvw.

veranderende omstandigheden. Indien zou blijken dat het wenselijk is om in het verdeelmodel een maatstaf in te voeren die niet is terug te voeren op de kenmerken, zoals genoemd in artikel 8, eerste lid, van de Fvw, dient namelijk eerst de Financiële-verhoudingswet te worden gewijzigd. Tevens kan het voorkomen dat het onwenselijk is om in een verdeelmodel alle in artikel 8 genoemde onderscheidingen aan te brengen (omdat die bijvoorbeeld op een zeker moment niet meer goed aansluiten bij de kosten die provincies of gemeenten daadwerkelijk maken). Ook in dat geval zou artikel 8 van de Financiële-verhoudingswet moeten worden gewijzigd. Dat de noodzakelijkheid van een wetwijziging niet louter theoretisch is, bleek bij de laatste grootschalige herziening van de algemene uitkering van het provinciefonds (met ingang van 1 januari 2017). Toen diende artikel 8 van de Fvw gewijzigd te worden om de invoering van dat verdeelmodel mogelijk te maken.⁵⁹

Vanuit het oogpunt van de gewenste – en nodige – flexibiliteit wordt in het wetsvoorstel dan ook geregeld dat de maatstaven van de algemene uitkering *ten minste* betrekking dienen te hebben op de kenmerken, genoemd in artikel 8 (in plaats van uitsluitend). Op deze wijze hoeven de maatstaven niet (meer) uitsluitend betrekking te hebben op de kenmerken, genoemd in de wet. Tevens wordt voorgesteld om de onderscheidingen te laten vervallen. Naar het oordeel van de regering zijn deze wijzigingen niet bezwaarlijk, omdat het uitgangspunt blijft bestaan dat de verdeling van de algemene uitkering dient te voldoen aan de eisen zoals deze zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (zie paragraaf 2.1.1; het gaat hier bijv. om kostenoriëntatie en globaliteit). Deze eisen zijn steevast het uitgangspunt bij herzieningen van het verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds en bieden voldoende waarborg om willekeur bij het selecteren van maatstaven voor het verdeelmodel te voorkomen. Ook biedt de huidige werkwijze/procedure bij een herziening van het verdeelmodel een voldoende waarborg voor betrokkenheid van het parlement. Op het moment dat een herziening van het verdeelmodel wordt overwogen, worden de gemeenten en provincies reeds in een vroeg stadium betrokken. De fondsbeheerders zullen pas een beslissing aangaande het nieuwe verdeelmodel nemen na de provincies (IPO) of gemeenten (VNG) gehoord te hebben en bij fundamentele wijzigingen na advies van de Raad voor het Openbaar bestuur. De beide Kamers worden over wijzigingen in de verdeelmodellen geïnformeerd via de toelichting bij de begrotingswetsstellen van het provincie- of gemeentefonds, welke standaard voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd en Kamerbrieven.

Sluitstuk van het proces vormt de AMvB waarmee de maatstaven van het verdeelmodel formeel worden geregeld. Dit principe blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd: ook in de nieuwe situatie blijft een AMvB vereist voor een aanpassing van de verdeelmaatstaven. Wel geldt sinds vele jaren de praktijk dat de AMvB in kwestie achteraf wordt vastgesteld (met terugwerkende kracht). De gedachte hierachter is dat een wijziging van de verdeelmaatstaven een verbetering betreft en het daarom bezwaarlijk is om de aanpassing van de AMvB af te wachten. Op dit moment is aan de AMvB een zogenoemde *nahangprocedure* verbonden: nadat de AMvB in het Staatsblad is geplaatst, moet acht weken worden gewacht voordat de AMvB in werking kan treden. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide Kamers. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de *nahangprocedure* te vervangen door een *voorhangprocedure*. Op deze wijze zijn de Kamers op een eerder moment in de AMvB-procedure betrokken.

Zoals per brief aan de Eerste en Tweede Kamer gecommuniceerd, is het streven om te komen tot een structureel verdeelmodel voor het provinciefonds voor de jaren 2027 en verder.⁶⁰ 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.

Ook de tweede voorgenomen wijziging is ingegeven vanuit gewenste flexibiliteit. Deze wijziging houdt verband met de inkomsten die gemeenten zelf kunnen genereren (belastingcapaciteit). Om gemeenten een gelijke financiële uitgangspositie te geven wordt in het verdeelstelsel – naast de verschillen in lasten - rekening gehouden met de mate waarin gemeenten de mogelijkheid hebben

⁵⁹ Stb. 2017, 238; Kamerstukken 34568.

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36600 C, nr. 6.

om via belastingen eigen inkomsten te genereren. Met de herziening worden de percentages waartegen de OZB-belastingcapaciteit wordt verevend in lijn gebracht met de manier waarop de details bij andere verdeelmaatstaven zijn geregeld. Dit houdt in dat de percentages waartegen de belastingcapaciteit wordt verevend, gedelegeerd worden naar lagere regelgeving. Belangrijk argument hierbij is dat bij een integrale herijking van de algemene uitkering het van belang is dat de nieuwe verdeling ook op één moment kan worden ingevoerd. Het gegeven dat de percentages waartegen de OZB wordt verevend in de wet zijn vastgelegd en de details van andere maatstaven in lagere regelgeving vormt een belemmering voor een dergelijke integrale aanpak.

In de derde plaats wordt met de voorliggende herziening van de Financiële-verhoudingswet expliciet vastgelegd dat de fondsbeheerders met betrekking tot de normeringssystematiek (tot voor kort de 'trap-op trap-af-systematiek', waarbij de ontwikkeling van de rijksuitgaven werd gevolgd; sinds 2024 aan de hand van de ontwikkeling van het bbp) van het gemeente- en het provinciefonds, tijdig overleg voeren met provincies onderscheidenlijk gemeenten of een instantie die voor hen representatief wordt geacht (IPO of VNG). Op deze wijze wordt ook in de Fvw zelf tot uitdrukking gebracht dat het van groot belang is dat de provincies (IPO) en gemeenten (VNG) in een vroeg stadium worden betrokken als een aanpassing van de normeringssystematiek wordt overwogen. Overigens is deze betrokkenheid van het IPO en VNG ook thans al staande praktijk.

In de vierde plaats wordt in de voorliggende herziening van de Financiële-verhoudingswet explicieter tot uitdrukking gebracht dat het mogelijk is ingroeipaden te hanteren ter voorkoming van onaanvaardbare herverdeeleffecten bij de wijziging van een uitkering. Hierbij kan allereerst gedacht worden aan herverdeeleffecten bij de invoering van een nieuw verdeelmodel van de algemene uitkering. Overigens is thans al in artikel 29 van het Besluit financiële verhouding 2001 geregeld dat bij de invoering van een nieuwe verdeelmethodiek van de algemene uitkering van het gemeentefonds een ingroeipad kan worden gehanteerd. Verder kan worden gedacht aan de situatie dat de verdeling van een bijzondere fondsuitkering wijzigt of de situatie dat een bijzondere fondsuitkering dan wel specifieke uitkering wordt overgeheveld naar de algemene uitkering.

In de vijfde en laatste plaats wordt met dit wetsvoorstel de zogenoemde 'bommenregeling' in de Financiële-verhoudingswet vastgelegd. Na de Tweede Wereldoorlog zijn er ontplofbare oorlogsresten achtergebleven in de Nederlandse bodem. Deze ontplofbare oorlogsresten zijn ongelijk verdeeld over het land: in sommige gemeenten zijn meer ontplofbare oorlogsresten aanwezig dan in andere. Dit is de achtergrond waarom gemeenten in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage in de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van ontplofbare oorlogsresten. Sinds 2015 gebeurt dit via het gemeentefonds in de vorm van een zogenoemde 'suppletie-uitkering'. Om in aanmerking te komen voor een suppletie-uitkering dient een gemeente aan de fondsbeheerders een raadsbesluit te zenden, waarin de daadwerkelijk gemaakte kosten voor het opsporen en opruimen van ontplofbare oorlogsresten zijn opgenomen. Van die gemaakte kosten wordt een deel vergoed in de vorm van een suppletie-uitkering.

Een suppletie-uitkering komt ten laste van het bedrag dat voor de algemene uitkering beschikbaar is; een verstrekte suppletie-uitkering leidt dus tot een lagere algemene uitkering voor alle andere gemeenten. Dit betekent dat alle Nederlandse gemeenten bijdragen aan de kosten die bepaalde gemeenten maken in verband met het opsporen en ruimen van ontplofbare oorlogsresten. De bommenregeling is dan ook bij uitstek een uitkering ván en vóór gemeenten. De huidige vormgeving van de bommenregeling past ook goed binnen de doelstelling van de algemene uitkering van het gemeentefonds om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk (zie paragraaf 2.1.1). Aan de bommenregeling ligt namelijk als uitgangspunt ten grondslag dat gemeenten die veel kosten hebben op het gebied van het ruimen van ontplofbare oorlogsresten, hier beperkt financieel nadeel van mogen ondervinden ten opzichte van gemeenten die hier niet mee te maken hebben.

De bommenregeling wordt sinds 2015 al als suppletie-uitkering verstrekt. 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. Verder wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de fondsbeheerders bij ministeriële regeling nadere regels over de suppletiebijdrage kunnen stellen (o.a. over het percentage van de kosten dat vergoed wordt, welke kosten worden vergoed, de periode waarover kosten al dan niet met terugwerkende kracht worden vergoed, en de te volgen procedure).

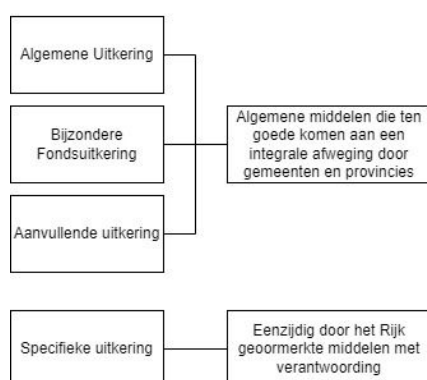
3.7 Samenvatting: Overzicht van de aanpassingen aan de Financiële-verhoudingswet

3.7.1. Overzicht aanpassingen Uitkeringsstelsel

In onderstaand figuur is weergegeven welke uitkeringsvormen het herziene uitkeringsstelsel zal gaan bevatten:

Figuur 3: Schematische weergave verschillende uitkeringsvormen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel

Herziene uitkeringsstelsel



Verder is in onderstaande tabel opgenomen welke knelpunten in het huidige uitkeringsstelsel naar voren komen (zie ook paragraaf 2.2.) en op welke wijze beoogd wordt deze knelpunten te adresseren.

tabel 3: Knelpunten in het huidige uitkeringsstelsel met de voorgestelde oplossingen hiervoor

Knelpunten bij het uitkeringsstelsel	Oplossingen herziening uitkeringsstelsel
<p>a) <i>Vormgeving verzameluitkering.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Tegenstelling beleidsdoelstellingen in één uitkering Onduidelijk hoe er verantwoording afgelegd moest worden Verantwoordingsinformatie is nauwelijks bruikbaar. 	<p>De verzameluitkering wordt afgeschaft. Daarnaast kan er vaker gewerkt worden met de Bijzondere Fondsuitkering in plaats van een specifieke uitkering.</p>
<p>b) <i>Het regelen van specifieke uitkeringen is relatief lastig.</i></p> <p>Het komt veelvuldig voor dat eenmalige specifieke uitkeringen werden 'gestapeld' om te voorkomen dat er een AMvB moest worden opgesteld.</p>	<p>De juridische grondslag voor specifieke uitkeringen wordt aangepast. Zie ook schema tabel 2 in paragraaf 3.2.</p>
<p>c) <i>Verhouding tussen specifieke uitkeringen en subsidies.</i></p> <p>Sommige ministeries passen bij de verstrekking van een specifieke uitkering de subsidietitel van de Awb toe, maar andere ministeries niet. Dit levert zowel aan de kant van het Rijk als aan de kant van de medeoverheden geregeld onduidelijkheid</p>	<p>Voorgesteld wordt om in de wet expliciet te bepalen dat specifieke uitkeringen géén subsidies zijn. Dit zou onduidelijkheid over de verhouding tussen specifieke uitkeringen en subsidies opheffen. Dat betekent dat het niet meer mogelijk is om de subsidiegrondslagen (tevens) te gebruiken als grondslag voor de specifieke uitkeringen. Om te bewerkstelligen dat de betreffende ministeries toch over toereikende wettelijke grondslagen voor</p>

<p>op, omdat het van het verstreckende departement afhangt welke regels van toepassing zijn.</p>	<p>specifieke uitkeringen blijven beschikken, voorziet dit wetsvoorstel in vervangende grondslagen voor deze ministeries.</p> <p>Voorgesteld wordt in de Fvw op te nemen dat bij een specifieke uitkering in ieder geval moet worden geregeld onder welke voorwaarden de specifieke uitkering wordt verstrekt, welke verantwoordingsinformatie gevraagd wordt en hoe wordt omgegaan met terugvordering. Hiermee wordt geborgd dat er in de SPUK-regeling altijd aandacht is voor deze punten.</p> <p>Het voorstel is voor de verantwoording van de specifieke uitkering uitvoeringsvarianten uit te werken, waaruit vakministers kunnen kiezen (bijv. geen accountantscontrole bij kleine bedragen of alleen indicatoren voor de beleidsprestaties). Deze uitvoeringsvarianten worden opgenomen in een handreiking.</p> <p>Daarnaast wordt voorgesteld om te werken met uniforme formats (regeling en beschikking) voor specifieke uitkeringen.</p>
<p>d) <i>De verdeling van decentralisatie- en integratie-uitkeringen wordt bij AMvB geregeld.</i></p> <p>Deze procedure wordt als omslachtig ervaren. Daarnaast heeft de AMvB materieel meer het karakter van beschikking.</p>	<p>De Bijzondere Fondsuitkering (voorheen decentralisatie-uitkering) zal worden verstrekt via (verzamel)beschikkingen.</p> <p>Daarnaast wordt de integratie-uitkering afgeschaft, omdat hetgeen met de integratie-uitkering beoogd wordt (soepeler overgang van de specifieke uitkering naar de algemene uitkering) ook met de BFU kan worden bewerkstelligd.</p>
<p>e) <i>De decentralisatie-uitkering als zodanig.</i></p> <p>Deze uitkeringsvorm is de laatste jaren flink afgenomen, omdat de Algemene Rekenkamer in 2018 oordeelde dat veel decentralisatie-uitkeringen niet bestedingsvrij waren. Mede als gevolg hiervan is het aantal specifieke uitkeringen de afgelopen jaren sterk gestegen, met forse administratieve en controlelasten tot gevolg van zowel Rijk als medeoverheden.</p>	<p>De decentralisatie-uitkering wordt aangepast (verruimd en verhelderd) en wordt de Bijzondere Fondsuitkering (BFU). Bij de BFU wordt het mogelijk om:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kwantitatieve informatie op te vragen, met eventuele kwalitatieve toelichting. Deze informatie mag alleen opgevraagd worden als dit noodzakelijk is: <ol style="list-style-type: none"> a. voor de evaluatie van het beleid dat aan de uitkering ten grondslag ligt; b. om vast te stellen of de hoogte/verdeling van de uitkering nog passend is. <p>De BFU kan gecombineerd worden met afspraken over interbestuurlijke samenwerking. Ook mogen er afspraken gemaakt worden over de inzet van bevoegdheden. De afspraken mogen de bepalingen van de Fvw niet doorkruisen.</p> <p>Door deze mogelijkheden te bieden bij een BFU wordt beoogd de BFU een alternatief te laten zijn voor een specifieke uitkering met een brede doelstelling en met weinig verantwoordingseisen. De BFU brengt minder verantwoordingslasten en controlelasten met zich mee.</p>

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat met het huidige wetsvoorstel *geen* aanpassing wordt doorgevoerd in de thans geldende voorkeursvolgorde: ^{61,62}:

- eigen middelen (uit belastingen, heffingen en leges);
- algemene uitkering;
- bijzondere fondsuitkering (voorheen decentralisatie-uitkering);
- specifieke uitkering.

3.7.2. Overzicht aanpassingen t.a.v. de Algemene Uitkering

In de tabel hieronder worden de wijzigingen ten aanzien van de algemene uitkeringen weergegeven.

tabel 4: overzicht aanpassingen t.a.v. de algemene uitkering

Huidige situatie	Wetsvoorstel
<p>a) <i>Kenmerken en onderscheidingen</i></p> <p>In de huidige Fvw wordt geregeld dat de verdeelmaatstaven moeten zijn terug te voeren op bepaalde structuurkenmerken (bijv. inwoners of grondgebied), waarbij bij een kenmerk tevens is gedefinieerd welke onderscheidingen ten minste dienen te worden aangebracht (het gaat hier bijvoorbeeld om oppervlakte grondgebied).</p>	<p>Voorgesteld wordt dat de maatstaven van de algemene uitkering "ten minste" betrekking dienen te hebben op de structuurkenmerken in plaats van "moeten zijn terug te voeren op". Op deze wijze hoeven de maatstaven niet (meer) uitsluitend betrekking te hebben op de kenmerken, genoemd in de wet.</p> <p>Verder wordt voorgesteld de onderscheidingen te laten vervallen.</p>
<p>b) <i>Delegatie OZB verevening</i></p> <p>Om gemeenten een gelijke financiële uitgangspositie te geven wordt in het verdeelstelsel o.a. rekening gehouden met de mate waarin gemeenten de mogelijkheid hebben om via belastingen (OZB) eigen inkomsten te genereren. Op dit moment is op wetsniveau (Fvw) geregeld tegen welke percentages OZB- belastingcapaciteit wordt verevend.</p>	<p>In dit herziene wetsvoorstel zijn de percentages tegen welke OZB- belastingcapaciteit wordt verevend gedelegeerd naar lagere regelgeving. Dit is in lijn met de manier waarop de details bij andere verdeelmaatstaven zijn geregeld.</p>
<p>c) <i>Normeringssystematiek</i></p>	<p>In het wetsvoorstel wordt nu vastgelegd dat de fondsbeheerders tijdig in overleg treden met de gemeenten en provincies ten aanzien van de wijze waarop de omvang van de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds zich ontwikkelt over de tijd (normeringssystematiek). Op dit moment volgt de omvang van de fondsen het Bruto Binnenlands Product.</p>
<p>d) <i>Ingroeipaden</i></p>	<p>In het wetsvoorstel is expliciet opgenomen dat het mogelijk is om ingroeipaden te hanteren, als de wijziging van een uitkering leidt tot herverdeeleffecten.</p> <p>Voor het gemeentefonds was dit reeds geregeld in het Besluit financiële verhouding 2001.</p>
<p>e) <i>bommenregeling</i></p>	<p>Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de 'bommenregeling' geen eigenstandige uitkering betreft, maar een suppletie dan wel correctie <i>binnen</i> de algemene uitkering. Daarom wordt de 'suppletie-uitkering' in het wetsvoorstel voortaan</p>

⁶¹ De voorkeursvolgorde werd in de memorie van toelichting bij de Fvw als volgt verwoord: "Voorzover bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen. Daarmee kunnen verschillen in voorzieningencapaciteit als gevolg van verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) en in relevante lastenfactoren worden verkleind. Pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging van een bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde". Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3, p. 10 e.v.

⁶² Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3, p. 10 e.v.

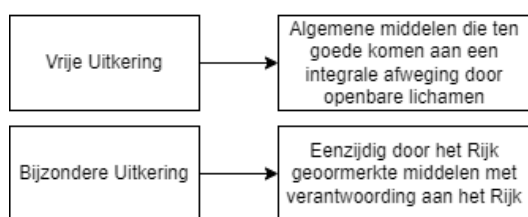
3.8 Aanpassingen in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES)

3.8.1. Uitkeringsstelsel Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 maken de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel uit van Nederland als zogenoemde 'openbare lichamen'. Op deze openbare lichamen is niet de Fwv, maar de Wet financiën openbare lichamen, Bonaire Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES) van toepassing. Op grond van de FinBES ontvangen de openbare lichamen vanuit het zogenoemde 'BES-fonds' een vrije uitkering die vergelijkbaar is met de algemene uitkering uit het provinciefonds en gemeentefonds. Ook kunnen de openbare lichamen een 'bijzondere uitkering' ontvangen, die vergelijkbaar is met de specifieke uitkering in Europees Nederland. Een uitkeringstype dat vergelijkbaar is met de decentralisatie-uitkering komt in Caribisch Nederland niet voor. In onderstaand figuur is weergegeven welke uitkeringsvormen het uitkeringsstelsel van Caribisch Nederland bevat:

Figuur 4: Uitkeringsstelsel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Uitkeringsstelsel FinBES



Het huidige uitkeringsstelsel van de openbare lichamen kent een groei aan bijzondere uitkeringen, net als in Europees Nederland met specifieke uitkeringen het geval is. Allereerst zijn er veel bijzondere uitkeringen, met alle administratieve lastendruk van dien.⁶³ Daarbij is het maar de vraag of de benodigde verantwoordingsinformatie altijd in verhouding staat tot hetgeen noodzakelijk is voor de vakdepartementen. Verder vergen alle bijzondere uitkeringen niet alleen veel inzet van de openbare lichamen, maar kunnen deze ook een grote last leggen op de uitvoeringscapaciteit van de betrokken vakdepartementen.

In 2023 is een onderzoek uitgevoerd naar de taken en middelen van de openbare lichamen. Over de uitkomsten van dit onderzoek is de Tweede Kamer bij brief van 9 oktober 2023 geïnformeerd.⁶⁴ Specifiek ten aanzien van het uitkeringsstelsel werd de aanbeveling gedaan om de dynamiek van de vrije uitkering te verbeteren. Dit ziet in de eerste plaats op de jaarlijkse indexering van de vrije uitkering en in de tweede plaats op het corrigeren van de vrije uitkering voor de groei van het aantal inwoners. Voorts zou voor verdere verbeteringen kunnen worden gekeken naar het uitkeringsstelsel dat in Europees Nederland gehanteerd wordt. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een nieuwe normeringssystematiek op basis van het BBP (loon, prijs en volumegroei), de (met dit wetsvoorstel te introduceren) bijzondere fondsuitkering, het periodieke onderhoudsrapport (POR) en het Bestuurlijke Overleg Financiële Verhoudingen. Met de openbare lichamen en de vakdepartementen heeft overleg plaats gevonden over de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur ondersteunt in zijn reactie op het onderzoek van IdeeVersa de aanbevelingen die in het onderzoeksrapport worden gedaan.

3.8.2. verhouding wetsvoorstel tot het principe van 'comply or explain'

⁶³ Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 164.

⁶⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36410 IV, nr. 8.

Tot 2019 werd voor Caribisch Nederland uitgegaan van het principe van 'legislatieve terughoudendheid', wat inhield dat Europees-Nederlandse wet- en regelgeving in principe niet werd toegepast in Caribisch Nederland tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. Sinds 2019 heeft de legislatieve terughoudendheid voor Caribisch Nederland echter plaatsgemaakt voor de toepassing van het principe 'comply or explain'. Het belangrijkste uitgangspunt van comply or explain is dat alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.⁶⁵ Oftewel: aanpassingen in de Fvw moeten in principe worden doorgevoerd in de FinBES.

De FinBES kent op dit moment geen uitkering die met de decentralisatie-uitkering vergelijkbaar is. Ook loopt er – zoals in paragraaf 3.8.1 reeds aangegeven – een afzonderlijk traject dat ziet op eventuele aanpassingen in het uitkeringsstelsel voor de openbare lichamen. Naar het oordeel van de regering is het op dit moment dan ook te voorbarig om nu al de bijzondere fondsuitkering in de FinBES op te nemen.

Wel kunnen de meeste aanpassingen van dit wetsvoorstel die op de specifieke uitkering betrekking hebben, tevens in de FinBES worden doorgevoerd. Aangezien de FinBES reeds een uitkeringsvorm kent die zeer vergelijkbaar is met de specifieke uitkering (de bijzondere uitkering), houden deze aanpassingen geen grote stelselwijziging in. Ook verschillen de regels tussen de specifieke uitkering (Europees Nederland) en de bijzondere uitkering (Caribisch Nederland) nauwelijks van elkaar. Dit pleit ervoor om de aanpassingen met betrekking tot de specifieke uitkering ook voor de bijzondere uitkering door te voeren, om zo te voorkomen dat de verschillen in regelgeving groter worden. Enkel de aanpassingen met betrekking tot het grensbedrag waaronder geen specifieke uitkeringen mogelijk zijn en de verplichting om nieuwe specifieke uitkeringen tijdig voor te leggen aan de ministerraad, worden niet voor de bijzondere uitkering doorgevoerd. Het is niet proportioneel om de bijzondere uitkeringen – die vaak aan één van de openbare lichamen wordt verstrekt – aan de ministerraad voor te leggen. Daarnaast vindt er aan de voorkant al toetsing plaats op de verstrekking van nieuwe bijzondere uitkeringen door de toetsingscommissie Bijzondere uitkeringen. Deze commissie kijkt ook naar de omvang van de bijzondere uitkering en of het niet doelmatiger en/of doeltreffender is om de middelen te verstrekken via de vrije uitkering of te bundelen met een reeds bestaande bijzondere uitkering. Dit geldt in het bijzonder voor een bijzondere uitkering met een omvang van minder dan 75.000 dollar. Omdat zich situaties kunnen voordoen waarin maatwerk gewenst is, wordt het op dit moment nog te vroeg geacht om te werken met een hard grensbedrag waaronder geen bijzondere uitkeringen kunnen worden verstrekt.

Al met al worden met dit wetsvoorstel de volgende aanpassingen met betrekking tot de bijzondere uitkering worden doorgevoerd:

- Voor bijzondere uitkeringen wordt voorgesteld dezelfde grondslagen te hanteren als de grondslagen die in de Fvw voor de specifieke uitkering gaan gelden. Dit betekent dat in principe bijzondere uitkeringen bij of krachtens de wet worden geregeld. Tijdelijke bijzondere uitkeringen tot vijf jaar kunnen krachtens de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij ministeriële regeling worden geregeld.
- Bij het regelen van een bijzondere uitkering dient in ieder geval geregeld te worden onder welke voorwaarden de uitkering wordt verstrekt, hoe de verdeling of wat de verdeelmaatstaven zijn, welke verantwoordingsinformatie gevraagd wordt en hoe wordt omgegaan met terugvordering;
- In de FinBES wordt geregeld dat bijzondere uitkeringen geen subsidies zijn;⁶⁶

⁶⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 85, p. 1-2.

⁶⁶ Daartoe wordt – net als bij de specifieke uitkering geregeld dat bijzondere uitkeringen geen subsidies als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid van de Awb zijn. De vraag is of deze bepaling strikt genomen nodig is, omdat artikel 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba reeds bepaalt dat de Awb (met uitzondering van hoofdstuk 9) niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland ter uitvoering van een wettelijke regeling die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is. Wel kan worden geredeneerd dat onder het huidige recht de bijzondere uitkering onder het subsidiebegrip van artikel 4:21 van de Awb valt en daarmee een

- De vakminister die een bijzondere uitkering verstrekt dient rekening te houden met de lasten van ontvangers die samenhangen met de uitvoering van een bijzondere uitkering.
- Het Overzicht Bijzondere Uitkeringen wordt afgeschaft en vervangen door een integraal overzichtsrapport betreffende de financiën van de openbare lichamen.

4. Verhouding met hoger recht

De Grondwet bepaalt in artikel 132, zesde lid, dat de wet de financiële verhouding regelt tussen het Rijk en de medeoverheden. De Financiële-verhoudingswet is het resultaat van deze wetgevingsopdracht. Voor Caribisch Nederland volgt eveneens uit de Grondwet dat de wet de financiële verhouding regelt tussen het Rijk en de openbare lichamen (artikel 132a, tweede lid jo. artikel 132, zesde lid, Grondwet). Voor Caribisch Nederland is de FinBES het resultaat van deze wetgevingsopdracht. De wijze waarop decentrale overheden worden bekostigd en welke regels hierbij gelden, is dus volgens de Grondwet aan de wetgever. Hoewel de Grondwet de wetgever geen expliciete richting meegeeft bij het instellen van belastingen of bij de financiële verhouding tussen het Rijk en decentrale overheden, spelen andere grondwettelijke normen daarbij wel een belangrijke rol. Gelet op de eveneens grondwettelijk erkende autonomie van provincies en gemeenten (artikel 124, eerste lid, Grondwet) en de Caribische openbare lichamen (artikel 132a, tweede lid, jo. artikel 124, eerste lid, Grondwet) is het van belang provincies, gemeenten en de Caribische openbare lichamen van voldoende en zo veel mogelijk vrij besteedbare middelen te voorzien. De autonomie om onderwerpen wel of niet tot gemeentelijk dan wel provinciaal beleid of tot het beleid van de Caribische openbare lichamen te rekenen, kan immers alleen daadwerkelijk worden ingevuld wanneer provincies, gemeenten en de Caribische openbare lichamen over afdoende vrij besteedbare en structurele middelen beschikken om hierin inhoudelijke beleidskeuzes te maken. Over de invulling van deze autonome ruimte zijn provinciale staten, de gemeenteraad en eilandsraad op grond van hun hoofdschap bevoegd te beslissen in respectievelijk provincies, gemeenten en de Caribische openbare lichamen.

Ook is in dit verband van belang dat de grenzen van de autonomie door de wetgever bepaald worden. Enerzijds doordat provincies, gemeenten en de Caribische openbare lichamen nationaal recht niet mogen doorkruisen en anderzijds doordat de wetgever gemeenten, provincies en de Caribische openbare lichamen in medebewind kan roepen. Het uitkeringsstelsel voorziet uitsluitend in de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Dit betekent ook dat de financiële verhoudingen niet zodanig kunnen worden ingericht of ingezet dat hiermee een vorm van sturing richting decentrale overheden ontstaat die neerkomt op 'quasi-medebewind'. Evenmin kan in de financiële verhoudingen formeel of materieel afbreuk worden gedaan aan het hoofdschap van provinciale staten, de gemeenteraad of de eilandsraad.

Concreet betekent dit dat vrij besteedbare uitkeringen de voorkeur verdienen en bovendien ook daadwerkelijk vrij besteedbaar zijn. Ook betekent dit dat bij het verstrekken van specifieke uitkeringen geen voorwaarden worden gesteld die feitelijk neerkomen op het vorderen van regeling en bestuur als bedoeld in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Ook de voorwaarden waaronder de uitkering worden verstrekt, kunnen dus niet zo ver gaan dat hiervan sprake zou zijn. In die situatie is het immers aan de wetgever om te beoordelen of het wenselijk is ten aanzien van dit onderwerp gemeenten, provincies of de Caribische openbare lichamen in medebewind te roepen.

Verder is het Europees Handvest inzake de lokale autonomie relevant. Uit artikel 9, eerste lid, van dat verdrag volgt dat de lokale autoriteiten binnen het kader van het nationale economische beleid recht hebben op voldoende financiële middelen waarover zij *vrijelijk* kunnen beschikken. Uit het derde lid van dat artikel volgt dat ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten afkomstig dient te zijn uit lokale belastingen en heffingen, waarover zij – binnen de grenzen bij de wet gesteld – de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen. Het zevende lid

subsidie is. Het feit dat vervolgens de toepasselijkheid van de Awb voor een bijzondere uitkering wordt uitgesloten doet daar niet aan af. Daarom wordt zekerheidshalve toch in het wetsvoorstel geregeld dat een bijzondere uitkering geen subsidie is als bedoeld in 4:21, eerste lid, van de Awb. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat een bijzondere uitkering geen subsidie (meer) is en dat een bijzondere uitkering niet meer op basis van een subsidiegrondslag aan de Caribische openbare lichamen kan worden verstrekt.

van dat artikel bepaalt ten slotte dat subsidies aan lokale autoriteiten voor zover mogelijk niet dienen te worden bestemd ter financiering van specifieke projecten. Geldstromen aan de decentrale overheden dienen met andere woorden zo min mogelijk geormerkt te zijn.

Uit het bovenstaande volgt concreet dat het uitkeringsstelsel voldoende ruimte dient te bieden om vrij besteedbare uitkeringen te verstrekken en dat geormerkte uitkeringen zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat het uitkeringsstelsel het verstrekken van vrij besteedbare uitkeringen beter gaat faciliteren. Waar nu de wens tot informatieverstrekking regelmatig nog betekent dat een (geormerkte) specifieke uitkering moet worden verstrekt, kan in de toekomst naar verwachting vaker worden gekozen voor de (vrij besteedbare) BFU. Verder wordt benadrukt dat de zogenoemde 'voorkeursvolgorde' gehandhaafd blijft (zie ook de vorige paragraaf). Dit betekent dat ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een belangrijk uitgangspunt in het uitkeringsstelsel blijft dat middelen waar mogelijk vrij besteedbaar worden verstrekt.

5. Verhouding met nationaal recht

In de eerste plaats heeft dit wetsvoorstel een relatie met respectievelijk de Provincie- en Gemeentewet. Het budgetrecht van provinciale staten en de gemeenteraad volgt uit het hoofdschap. Dit geldt ook voor het budgetrecht van de eilandsraad van de afzonderlijke Caribische openbare lichamen. Dit budgetrecht is op grond van artikel 152 Provinciewet, artikel 156 Gemeentewet en artikel 166 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (WolBES) niet overdraagbaar aan respectievelijk gedeputeerde staten, het college of het bestuurscollege. Dit betekent ook dat bestuurlijke afspraken die deze besturen maken, geen afbreuk kunnen doen aan het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging. Zie hierover verder paragraaf 3.1.

In verband met dit budgetrecht zijn ook artikel 197 van de Provinciewet, artikel 193 van de Gemeentewet en artikel 16 van de FinBES van belang. Hierin zijn de verplichte uitgaven opgenomen die ten minste in de begroting moeten worden opgenomen. Hieruit vloeit onder meer de verplichting voort om uitgaven die nodig zijn voor de uitvoering van medebewindstaken in de begroting op te nemen, ongeacht de aard van deze middelen. Noch de Provinciewet, Gemeentewet, Financiële-verhoudingswet of de FinBES koppelen een bepaalde uitkeringsvorm aan het al dan niet bestaan van een medebewindstaak. Laatstgenoemde artikelen maken het mogelijk ook voor medebewindstaken middelen te verstrekken via de algemene uitkering of een bijzondere fondsuitkering (bij gemeenten of provincies) of de vrije uitkering (Caribisch Nederland).

Verder heeft dit wetsvoorstel een relatie met de Comptabiliteitswet 2016. Artikel 105 van de Grondwet bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk bij wet worden vastgesteld en dat hierover verantwoording wordt afgelegd aan het parlement. De Comptabiliteitswet 2016 (Cw 2016) geeft hier invulling aan en borgt de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting. Dit betekent dat een minister in beginsel pas verplichtingen mag aangaan en uitgaven mag doen nadat het parlement vooraf goedkeuring heeft verleend. Dit geschiedt door de begrotingsstaten in de ontwerpbegrotingen en de wijzigingen van de begrotingen van het Rijk te autoriseren en achteraf op basis van verantwoordingen van begrotingsfondsen decharge te verlenen. Daarbij gelden de geautoriseerde uitgaven (verplichtingen en kas) op het niveau van een begrotingsartikel op basis van artikel 2.3 van de Cw 2016 als maximum.

Voor het toekennen van middelen aan de decentrale overheden bestaat het provinciefonds en het gemeentefonds. Voor Caribisch Nederland bestaat het BES-fonds. Dit zijn begrotingsfondsen met een aparte begroting binnen de rijksbegroting waarin bepaalde ontvangsten en uitgaven van het Rijk voor een specifiek doel zijn geormerkt en afgezonderd worden beheerd. Een begrotingsfonds wordt op grond van artikel 2.11 van de Cw 2016 ingesteld via een instellingswet. De Fvw vormt de wettelijke grondslag voor het provinciefonds en het gemeentefonds. De Fvw regelt onder meer de doelen, de aard van de uitgaven en ontvangsten, de soorten uitkeringen en de procedures voor de verstrekking van financiële middelen door de rijksoverheid aan decentrale overheden. De wettelijke grondslag van het BES-fonds is in de FinBES opgenomen. Voor de Fvw zijn de Ministers

van BZK en de Minister van Financiën samen fondsbeheerder (artikel 3, tweede lid, Fvw). Voor het BES-fonds is (enkel) de Minister van BZK fondsbeheerder (artikel 88, negende lid, FinBES).

Tot slot heeft het wetsvoorstel een relatie met de Awb. Op dit moment vallen specifieke uitkeringen namelijk onder het materiële subsidiebegrip van artikel 4:21, eerste lid, Awb. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te regelen dat specifieke uitkeringen voortaan geen subsidies in de zin van de Awb meer zijn. Dit betekent dat titel 4.2. van de Awb niet meer van toepassing is op specifieke uitkeringen. Ook wordt geregeld dat bijzondere uitkeringen die aan de Caribische openbare lichamen worden verstrekt geen subsidies zijn.

6. Gevolgen

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat het uitkeringsstelsel borgt dat de inrichting van de financiële verhoudingen past bij de wijze waarop het Rijk en medeoverheden maatschappelijke opgaven willen oppakken. Hierbij staat de bestuurlijke wens om deze opgaven op te lossen en te voorzien van een adequate bekostiging centraal. Daarnaast moet het uitkeringsstelsel de interbestuurlijke samenwerking ondersteunen en niet belemmeren. Ook moet de bekostiging van interbestuurlijke samenwerking tegen zo laag mogelijke administratieve lasten plaatsvinden, voor zowel het Rijk als de medeoverheden. Tot slot moet het uitkeringsstelsel passen binnen de (grond)wettelijke kaders.

Het bovenstaande wordt getracht te bereiken langs vier lijnen. In de eerste plaats wordt met de introductie van de BFU (voorheen decentralisatie-uitkering) beoogd dat het uitkeringsstelsel een goed alternatief voor de specifieke uitkering bevat. Daarbij moet onderkend worden dat niet in alle gevallen de BFU een alternatief voor de specifieke uitkering vormt. 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 behoefte om interbestuurlijke afspraken te maken (mits de afspraken niet neerkomen op voorwaarden; zie paragraaf 3.1.2.). Waar in het huidige uitkeringsstelsel in een dergelijk geval nog veelal voor de specifieke uitkering dient te worden gekozen, kan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de BFU voorzien in deze behoefte.

Wanneer bestaande specifieke uitkeringen aflopen, kunnen deze mogelijk omgezet worden in een BFU aangezien deze meer mogelijkheden biedt dan de voormalige decentralisatie-uitkering. Ook voor nieuw te creëren uitkeringen kan met de nieuwe BFU mogelijk het aantal specifieke uitkeringen afnemen. Dit betekent dat de medeoverheden als gevolg van dit wetsvoorstel met minder geormerkte middelen (en daarmee gepaard gaande controlelasten) te maken krijgen in vergelijking met voortzetting van de status quo.

In de tweede plaats wordt beoogd het proces van verstrekking van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland) aan rijkszijde uitvoerbaarder te maken, door de vereenvoudiging van de juridische grondslagen voor het regelen van een specifieke uitkering. Waar nu een ministeriële regeling voorbehouden is aan specifieke uitkeringen die beperkt blijven tot een jaar, kunnen na inwerkingtreding van deze wet specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling worden geregeld tot vijf jaar (waarbij de begrotingsverplichtingen leidend zijn voor het bepalen van de duur van de uitkering). Hiermee wordt voorkomen dat AMvB-procedures moeten worden doorlopen, of dat (onterecht) meerdere eenmalige uitkeringen achter elkaar gestapeld worden (zie ook: paragraaf 2.2).

Los van wettelijke maatregelen wordt in de derde plaats beoogd de controle- en verantwoordingslasten voor medeoverheden in verband met de specifieke uitkering of de bijzondere uitkering (voor Caribisch Nederland) zoveel mogelijk te verminderen. Vakministers zullen zelf een uniforme werkwijze ontwikkelen over hoe om te gaan met een tegemoetkoming voor de uitvoeringslasten die verband houden met een specifieke uitkering of de bijzondere uitkering. BZK zal hierop ook gaan letten bij de advisering over specifieke uitkeringen, de beoordeling van bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland) en de toetsing van bijzondere fondsuitkeringen. Daarnaast wordt beoogd aan de hand van verschillende uitvoeringsvarianten

voor de verantwoording de controlelasten en verantwoordingslasten zoveel mogelijk te beperken (zie daarover paragraaf 3.2).

In de vierde en laatste plaats wordt beoogd een zo groot mogelijke uniformiteit te realiseren als het gaat om het verstrekken, regelen en verantwoorden van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland). Regelingen waarin specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen worden geregeld, verschillen op dit moment sterk van elkaar, wat de uitvoerbaarheid niet ten goede komt. Verder is bij sommige specifieke uitkeringen de subsidietitel uit de Awb wel van toepassing en bij sommige specifieke uitkeringen niet. Door te regelen dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen geen subsidies zijn, wordt duidelijk dat de regels van titel 4.2 van de Awb niet van toepassing zijn. Dat betekent dat het niet meer mogelijk is voor sommige ministeries om de subsidiegrondslagen te gebruiken als wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen. Dit wetsvoorstel voorziet er echter ook in vervangende grondslagen voor de betreffende ministeries, zodat ze toch over toereikende juridische grondslagen voor specifieke uitkeringen blijven beschikken. Ook wordt in de Fvw geregeld welke elementen een wettelijk voorschrift waarin een specifieke uitkering geregeld wordt, dient te bevatten. Daarnaast worden er – los van wettelijke maatregelen – stappen gezet voor een verbetering van de uniformiteit. Hierbij kan worden gedacht aan de handreiking met verschillende uitvoeringsvarianten, modellen voor regelingen en beschikkingen en een lijst met uniforme definities/begripsbepalingen.

Een mogelijk *neveneffect* waaraan kan worden gedacht, is het feit dat als gevolg van de versoepeling van de grondslag voor tijdelijke specifieke uitkeringen het aantal specifieke uitkeringen zal stijgen. De verwachting is echter dat het aantal specifieke uitkeringen door deze versoepelingen *niet* zal stijgen. In de huidige situatie komt het bijvoorbeeld ook al geregeld voor dat eenmalige uitkeringen worden gestapeld: in een dergelijk geval wordt er meerdere malen achter elkaar een eenmalige uitkering vastgesteld met nagenoeg dezelfde inhoud. Door de versoepeling zal het 'stapelen' minder voorkomen. Daarnaast is nadrukkelijk ingezet op het reduceren van specifieke uitkeringen waarvoor een afwegingskader opgesteld. Het wordt moeilijker gemaakt om een specifieke uitkering te verstrekken door te regelen dat een voorstel tot verstrekking of regeling van een specifieke uitkering aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Verder wordt geregeld dat onder een nog nader te bepalen drempelbedrag verstrekking van een specifieke uitkering niet langer mogelijk is. Dit om te voorkomen dat in de toekomst weer grote aantallen specifieke uitkeringen met een gering bedrag verstrekt worden, waarbij de lusten voor een medeoverheid niet opwegen tegen de lasten. Ten slotte is de verwachting dat door de verheldering en verbreding van de bijzondere fondsuitkering de Fvw nu een alternatief bevat voor de specifieke uitkering, waardoor vaker voor een BFU zal worden gekozen in plaats van de specifieke uitkering.

Administratieve lasten

De Fvw is een organieke wet en richt zich uitsluitend tot gemeenten en provincies. De FinBES is enkel gericht op de Caribische openbare lichamen. Er zijn daarom geen administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Uitvoering

Aan dit wetsvoorstel zijn verschillende uitvoeringsaspecten verbonden. Allereerst worden de uitvoeringsaspecten bij het Rijk beschreven, waarna de uitvoeringsaspecten bij de medeoverheden zullen volgen.

7.1 Uitvoeringsaspecten bij het Rijk (fondsbeheerders en vakdepartementen)

In het voorgestelde artikel 14 wordt bepaald dat de bijzondere fondsuitkeringen worden verstrekt bij verleningsbeschikking van de fondsbeheerders. Hiermee komt er een einde aan de vaststellingsprocedure met jaarlijkse AMvB's zoals dat op dit moment nog bij de decentralisatie- en integratie-uitkeringen het geval is. Deze nieuwe procedure via beschikkingen gaat capaciteit vragen van de fondsbeheerders (met name het ministerie van BZK). Hier staat echter tegenover dat niet jaarlijks meer een AMvB hoeft te worden vastgesteld, wat een verlichting voor de werklast van de fondsbeheerders betekent. Om die uitvoeringslasten te beperken en het overzicht

te vergroten, wordt gedacht aan het werken met een verzamelbeschikking, waarin voor elke provincie en gemeente is opgenomen wat de hoogte van de afzonderlijke bijzondere fondsuitkeringen zijn die zij ontvangen en welke informatieverplichtingen worden opgelegd. Op deze wijze wordt voorkomen dat honderden unieke beschikkingen moeten worden vastgesteld. De fondsbeheerders verwachten niet dat de beschikking voor een BFU tot meer bezwaar of beroep gaat leiden, omdat nu ook al door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is beslist dat bezwaar bij de fondsbeheerders kan worden ingesteld tegen een decentralisatie-uitkering (zie ook: paragraaf 2.2). Desondanks wordt thans nauwelijks bezwaar of beroep ingesteld tegen een decentralisatie-uitkering.

In de praktijk wordt door de vakministers het initiatief genomen om bepaalde middelen aan het provincie- of gemeentefonds toe te voegen zodat die als BFU kunnen worden uitgekeerd door de fondsbeheerders. In een dergelijk geval toetsen de fondsbeheerders aan de hand van de inbreng van de vakministers of de middelen daadwerkelijk als BFU kunnen worden verstrekt. Daarbij wordt onder meer getoetst of er geen ontoelaatbare voorwaarden aan de middelen zijn verbonden en of de verdeling transparant is (zie ook: paragraaf 3.1.6). Een dergelijke toetsing vindt nu ook al plaats bij de decentralisatie-uitkering. Het ligt daarom in de rede dat de ambtenaren bij het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën goed zijn toegerust op hun toetsende rol bij de BFU. Wel zal de toetsing enigszins worden uitgebreid, omdat bij de BFU ook getoetst dient te worden of een eventuele (kwantitatieve) informatieverplichting toelaatbaar is.

Het voorstel om de verzameluitkering af te schaffen, heeft tevens uitvoeringsgevolgen. Op dit moment voert de Minister van BZK de verzameluitkering (verlening, uitbetaling, en vaststelling) uit op grond van artikel 16a van de Fvw. Hoewel de verzameluitkering nog zeer weinig wordt verstrekt, betekent de afschaffing van de verzameluitkering dus een verlichting van de uitvoeringslasten voor de Minister van BZK.

Ook voor de vakdepartementen is de verwachting dat het wetsvoorstel leidt tot minder uitvoeringslasten. Met het voorstel is immers beoogd dat vakdepartementen naast de specifieke uitkering vaker gebruik kunnen maken van de BFU. De procedure voor het verstrekken van een BFU is aanzienlijk eenvoudiger dan de procedure om een specifieke uitkering te verstrekken. In het laatste geval zal immers doorgaans een wettelijk voorschrift moeten worden opgesteld waarin de specifieke uitkering wordt geregeld.

Voor het opstellen van een wettelijk voorschrift waarin een specifieke uitkering of bijzondere uitkering wordt geregeld, zijn de vakministers zelf verantwoordelijk. Dat is in de huidige situatie ook reeds het geval. Dit wetsvoorstel doet dus niets af aan het feit dat de vakministers ambtelijke capaciteit dienen in te zetten voor het regelen of verstrekken van een specifieke uitkering. Wel gaat de vereenvoudiging van de juridische grondslagen voor het regelen van een specifieke uitkering leiden tot minder uitvoeringslasten bij departementen die uitkeringen verstrekken.

Zoals in deze memorie van toelichting reeds naar voren is gekomen, wordt ook los van *wettelijke* maatregelen getracht om het proces van de verstrekking van uitkeringen aan de medeoverheden minder belastend te maken aan rijkszijde en de kwaliteit van de uitkeringen te vergroten (d.m.v. grotere uniformiteit en helderheid). Zo worden de processen voor de aanvraag en beoordeling van specifieke uitkeringen en bijzondere fondsuitkeringen geautomatiseerd. Ook worden in het proces verschillende modellen en handreikingen toegevoegd. Voor de specifieke uitkering zal een handreiking worden uitgebracht waarin verschillende uitvoeringsvarianten met vaste combinaties ten aanzien van verantwoording en terugvordering zijn opgenomen. Ook bevat deze handreiking verschillende modelregelingen en modelbeschikkingen. De automatisering zal naar verwachting ook helpen in het creëren van een volledig (totaal)overzicht van specifieke uitkeringen. Met betrekking tot de bijzondere fondsuitkering gaat het om een lijst met een aantal aan te leveren documenten die aangeboden moeten worden bij de fondsbeheerders, waaronder een format voor het uitvragen van informatie ten behoeve van de bijzondere fondsuitkering.

7.2 Medeoverheden

De consequenties voor de uitvoering voor medeoverheden zijn beperkt. Wanneer bestaande specifieke uitkeringen aflopen kunnen deze mogelijk omgezet worden in een BFU aangezien deze meer mogelijkheden biedt dan de voormalige decentralisatie-uitkering. Ook voor nieuwe uitkeringen kan met de BFU mogelijk het aantal keuzes voor de specifieke uitkering afnemen, al wordt de specifieke uitkering in de nieuwe vorm ook uitvoerbaarder gemaakt. Door de invoering van de nieuwe BFU in combinatie met het uniformeren van de regelingen en beschikkingen van de specifieke uitkeringen zullen de verantwoordings- en administratieve lasten als gevolg van het uitkeringsstelsel dalen voor medeoverheden. Wel wordt er in dit wetsvoorstel geregeld dat er informatie opgevraagd kan worden in het kader van de bijzondere fondsuitkering. Deze aanlevering van informatie heeft een verplichtend karakter. Om de lasten van de informatie-uitvraag te beperken, wordt er door de fondsbeheerders bij de toetsing van de BFU op gelet of de gevraagde informatie noodzakelijk is. Daarnaast mag er alleen maar kwantitatieve informatie opgevraagd worden eventueel met de mogelijkheid om op basis van vrijwilligheid een korte kwalitatieve toelichting te geven.

7.3 Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

De koepels VNG en IPO zijn actief betrokken geweest bij het meedenken en de uitwerking van het wetsvoorstel. Dit gebeurde in een ambtelijke interdepartementale Taskforce. De Taskforce heeft de aanbevelingen uit het adviesrapport over het uitkeringsstelsel van de onderzoekers uitgewerkt en is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting. De uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel voor de medeoverheden is hierbij voortdurend onderwerp van gesprek geweest.

8. Financiële gevolgen

Met dit wetsvoorstel worden enkel aanpassingen aangebracht in het uitkeringsstelsel zoals dat is geregeld in de Fvw en de FinBES. Het betreffen hier dus uitsluitend systeemaanpassingen; er worden geen wijzigingen aangebracht in de concrete uitkeringen die aan de provincies, gemeenten of Caribische openbare lichamen worden verstrekt. Aan het wetsvoorstel zijn dus ook geen financiële gevolgen verbonden. Wel wordt met het wetsvoorstel beoogd dat de controle- en verantwoordingslasten bij medeoverheden zullen dalen (zie ook paragraaf 6).

9. Evaluatie

In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen waarin is geregeld dat de Minister van BZK (in overeenstemming met de Minister van Financiën) binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag aan de Staten-Generaal dient te zenden over de doeltreffendheid van de wet in de praktijk. Voor deze termijn van drie jaar is gekozen, omdat de wens bestaat om te blijven werken aan de toekomstbestendigheid van het uitkeringsstelsel en het van belang is om snel vast te stellen wat de effecten zijn van de wet in de praktijk. Los van de evaluatie ontvangen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer jaarlijks een Integraal financieel overzicht" (zie ook paragraaf 3.5). Hierin is ook de informatie opgenomen die voorheen stond in het "Overzicht Specifieke Uitkeringen". Op die manier worden jaarlijks de ontwikkelingen weergegeven van het aantal specifieke uitkeringen en de financiële omvang. Doel van de evaluatie is om te beoordelen of de met dit wetsvoorstel beoogde doelen (zie ook paragraaf 6) in de praktijk worden gehaald. In de hieronder weergegeven tabel worden deze doelen nogmaals weergegeven, met daarbij de vragen/aspecten die voor de evaluatie van belang kunnen zijn. Benadrukt wordt dat deze vragen/aspecten niet uitputtend zijn bedoeld of vastliggen, maar meer zijn bedoeld om een richting te geven aan het evaluatieonderzoek. Het is immers uiteindelijk aan de onderzoekers om de onderzoeksvragen te formuleren. In de stuurgroep van het onderzoek zullen de VNG en het IPO vertegenwoordigd zijn.

tabel 5: aspecten die van belang zijn voor de evaluatie van dit wetsvoorstel

Doelen wetsvoorstel	Mogelijke vragen/aspecten voor de evaluatie
1. Het uitkeringsstelsel biedt met de BFU een goed alternatief voor de	- Is de BFU in de praktijk daadwerkelijk een goed alternatief gebleken voor de specifieke uitkering, mede in het licht van de positie van de specifieke uitkering die achteraan in de voorkeursvolgorde staat?

<p>specifieke uitkering; het aantal specifieke uitkeringen wordt beperkt na de invoering van deze wet.</p>	<p><i>Vragen hierbij zijn:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Wordt de voorkeursvolgorde aangehouden? * Hoeveel BFU's zijn er in de afgelopen periode verstrekt? Welk effect heeft de introductie van de BFU gehad op de ontwikkeling van het aantal specifieke uitkeringen? Voor het beantwoorden van deze vraag zijn cijfers benodigd over het aantal BFU's en specifieke uitkeringen. De fondsbeheerders beschikken over deze cijfers. * In welke gevallen is in de afgelopen periode voor een BFU gekozen en in welke gevallen voor een specifieke uitkering? * In welke gevallen had voor een BFU gekozen kunnen worden en is toch voor een specifieke uitkering gekozen en met welke reden? * In hoeverre is in de afgelopen periode gebruik gemaakt van de mogelijkheid om (kwantitatieve) informatie op te vragen? En wat zijn de ervaren administratieve/ financiële lasten hiervan? * Wat zijn de ervaringen bij de fondsbeheerders, vakdepartementen en medeoverheden met de BFU? * Zijn er verbeteringen mogelijk in het proces van informatie -uitvragen bij BFU's? Staan de lasten in verhouding tot de BFU? Is het proces uniform/ helder?
<p>2. Het verstrekken of regelen van een specifieke uitkering/ bijzondere uitkering (Caribisch Nederland) levert voor de vakministers minder administratieve lasten op.</p>	<p>- Wat is de ervaring in de praktijk met de hernieuwde grondslagen voor een specifieke uitkering en bijzondere uitkering bij de vakdepartementen?</p>
<p>3. De controle- en verantwoordingslasten voor de medeoverheden worden verminderd.</p>	<p>- Zijn de controle- en verantwoordingslasten voor medeoverheden daadwerkelijk verminderd? Dit vraagt om een uitvraag bij gemeenten en provincies over dit onderwerp.</p> <p><i>Vragen hierbij kunnen zijn:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Gekeken zou kunnen worden naar de hoeveelheid verantwoordingsindicatoren in SiSa en of deze beperkt konden worden. * Wat is de ervaring met de handleiding waarin verschillende uitvoeringsvarianten voor de specifieke uitkering/ bijzondere uitkering (Caribisch Nederland) zijn opgenomen? * In hoeverre worden medeoverheden (financieel) gecompenseerd voor de uitvoeringslasten van een specifieke uitkering /bijzondere uitkering?
<p>4. Meer uniformiteit als het gaat om het regelen en verstrekken van een specifieke uitkering/ bijzondere uitkering (Caribisch Nederland)</p>	<p>- Is sprake van meer uniformiteit in regelingen/ beschikkingen waarmee specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen worden geregeld? Zijn de regelingen eenvoudiger?</p> <ul style="list-style-type: none"> * Wat is de ervaring met de formats voor het regelen van een specifieke uitkering/ bijzondere uitkering in de praktijk? * Helpt de 'Handreiking uitvoeringsvarianten' om de verantwoording van specifieke uitkeringen te uniformeren en te verduidelijken?
<p>5. Toekomstbestendigheid van het uitkeringsstelsel</p>	<p>- Is het uitkeringsstelsel toekomstbestendig?</p> <ul style="list-style-type: none"> * Zijn er veranderingen noodzakelijk om het stelsel toekomstbestendiger te maken? * Zijn er punten in het herziene stelsel waar tegenaan gelopen wordt?
<p>6. Overig</p>	<p>Is er sprake van mogelijke onvoorziene neveneffecten?</p>

Aangezien het wetsvoorstel tevens betrekking heeft op de FinBES en Caribisch Nederland, dient in het evaluatieonderzoek ook aandacht te zijn voor Caribisch Nederland. Wel is het zo dat voor

Caribisch Nederland niet exact dezelfde onderzoeksopzet als voor Europees Nederland kan worden gevolgd, omdat de BFU geen onderdeel uitmaakt van het uitkeringsstelsel voor Caribisch Nederland.

10. Consultatie en advies

Het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan de VNG, het IPO, de ROB, het ACOI⁶⁷ en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast is het voorstel van 28 februari tot en met 29 april 2025 gepubliceerd ten behoeve van internetconsultatie.

Van de VNG, IPO, ROB en het ACOI zijn reacties ontvangen. De internetconsultatie heeft vier reacties opgeleverd: een ambtelijke reactie van de provincie Utrecht, de GGD GHOR, een anonieme reactie en een niet-openbare reactie van de stuurgroep ASG.

Hieronder wordt eerst een algemeen beeld van de reacties geschetst (paragraaf 10.1), waarna in paragraaf 10.2 de binnengekomen reacties zijn geclusterd per onderwerp en van een reactie zijn voorzien. Enkele inhoudelijke suggesties gaan de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten; deze reacties zijn in paragraaf 10.3 opgenomen en tevens voorzien van een reactie.

Nadat de consultatiereacties zijn verwerkt, is het wetsvoorstel in het kader van het overleg dat is voorgeschreven op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. In paragraaf 10.4 wordt ingegaan op dit advies.

10.1 Algemeen beeld van de binnengekomen reacties

Hieronder wordt kort de algemene strekking van de binnengekomen consultatiereacties beschreven, zonder dat erop wordt gereageerd (dit gebeurt vanaf paragraaf 10.2). In deze paragraaf komen eerst de organisaties aan de orde waaraan het wetsvoorstel ter consultatie is voorgelegd (VNG, IPO, ROB en ACOI). Daarna komen de reacties uit de internetconsultatie aan de orde.

10.1.1 Reactie VNG

De VNG is over de aanpassingen met betrekking tot het uitkeringsstelsel overwegend positief en de reactie op de onderdelen van het wetsvoorstel met betrekking tot het uitkeringsstelsel kent overwegend een verduidelikend of aanscherpend karakter. Dit onderdeel van het wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis en hierover heeft veelvuldig interdepartementaal en interbestuurlijk overleg plaatsgevonden, waarbij de VNG naar eigen zeggen goed is betrokken. De VNG merkt in haar consultatiereactie op dat het aantal specifieke uitkeringen in de afgelopen jaren verder is gestegen. Ondanks de pogingen om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen en het recente kabinetsvoornemen om vrijwel alle specifieke uitkeringen om te zetten, blijft deze uitkeringsvorm toch nog vaker ingezet worden dan volgens de VNG noodzakelijk is. Het wetsvoorstel heeft tot doel hier verandering in te brengen en de VNG is er dan ook veel om gelegen dat het wetsvoorstel met tempo wordt doorgezet. Met het schrappen van verschillende uitkeringsvormen⁶⁸ wordt volgens de VNG een overzichtelijk uitkeringsstelsel gerealiseerd. Ook met de BFU lijkt een goede bekostigingsvorm te zijn gevonden. Verder is de VNG positief over enkele voorstellen met betrekking tot de specifieke uitkering, zoals het verlichten van administratieve lasten en het werken met normbedragen. De VNG is het niet eens met het voorstel om het mogelijk te maken dat tijdelijke specifieke uitkeringen (met een looptijd tot 5 jaar) bij ministeriële regeling kunnen worden geregeld. De VNG wil graag vasthouden aan een grondslag in een algemene maatregel van bestuur. Verder heeft de VNG nog een aantal verduidelijkingsvragen bij de voorstellen met betrekking tot specifieke uitkeringen en de BFU.

Over de aanpassingen met betrekking tot de algemene uitkering (paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting) is de VNG kritischer. Hierbij speelt mee dat dit onderdeel pas op een relatief laat moment aan de Fvw is toegevoegd.

⁶⁷ Het ACOI is het adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Omdat met dit wetsvoorstel de Wet open overheid (technisch) wordt gewijzigd, is het wetsvoorstel tevens aan het ACOI ter consultatie voorgelegd.

⁶⁸ Hier wordt waarschijnlijk bedoeld op het schrappen van de integratie-uitkering en verzameluitkering.

Tot slot doet de VNG nog enkele concrete voorstellen voor een verdere verbetering van de Financiële-verhoudingswet, maar die niet het uitkeringsstelsel betreffen. Hierbij gaat het onder meer om een arbitrageregeling, medeondertekening door de Minister van BZK van wetgeving die medeoverheden raakt en een verdere operationalisering van artikel 2 van de Fvw (zie ook paragraaf 10.3).

10.1.2 Reactie IPO

Ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) merkt in zijn consultatiereactie op dat het wetsvoorstel een lange voorgeschiedenis kent: in 2022 is er een interdepartementale Taskforce in het leven geroepen om het uitkeringsstelsel te moderniseren. IPO en VNG waren als klankbord aanwezig bij de bijeenkomsten van deze Taskforce. Volgens het IPO heeft het wetstraject lang geduurd omdat er tussen verschillende departementen behoorlijke meningsverschillen waren, die door de fondsbeheerders moesten worden overbrugd. Verder uitstel van het wetsvoorstel kwam volgens het IPO door de maatregel uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Schoof om specifieke uitkeringen om te zetten. De provincies vinden de resultaten van deze omzetting teleurstellend: er zijn te weinig specifieke uitkeringen omgezet. Ten aanzien van onderhavige wetswijziging merkt het IPO op dat er meer nodig is dan enkel een wetswijziging om een andere wijze van samenwerking tussen de verschillende overheden te bevorderen. Een belangrijke voorwaarde is namelijk ook vertrouwen in elkaars prestaties.

Ten aanzien van BFU merkt het IPO op beducht te zijn voor het risico dat departementen na invoering van de BFU meer informatie zullen opvragen ten opzichte van de huidige situatie. Het IPO stelt dan ook voor om naast de BFU de decentralisatie-uitkering te handhaven, zodat voor deze uitkeringsvorm kan worden gekozen als er geen informatie hoeft te worden opgevraagd. Als er toch informatie bij een BFU moet worden opgevraagd, dan dient de informatie-aanlevering zo uniform mogelijk te verlopen. Ten aanzien van de specifieke uitkering ondersteunt het IPO het voorstel om een minimumbedrag voor specifieke uitkeringen op te nemen, al stelt het IPO wel voor om het mogelijk te maken dat de grensbedragen voor gemeenten en provincies verschillen. Ook merkt het IPO op dat rekening dient te worden gehouden met de administratieve lasten. Het IPO acht het dan ook van belang dat de rijksbrede handleiding met gemeenschappelijke voorschriften voor het bepalen van de compensatie van de uitvoeringslasten beschikbaar is bij inwerkingtreding van de wetswijziging.

Voorts maakt het IPO enkele opmerkingen over de aanpassingen met betrekking tot de algemene uitkering en de voorgestelde bepaling dat provincies en gemeenten tijdig worden betrokken bij een wijziging van de normeringssystematiek (paragraaf 3.6 van het wetsvoorstel).

10.1.3 Reactie ROB

De ROB is in zijn consultatiereactie kritisch over de reikwijdte van het wetsvoorstel. De ROB constateert dat er op dit moment brede overeenstemming bestaat over het feit dat er een disbalans is in de financiële verhoudingen. Volgens de ROB komt dit omdat de financiële verhoudingen te veel zijn ingericht om te voldoen aan de behoeften en wensen van de ministers. Naar het oordeel van de ROB wordt met dit wetsvoorstel geen oplossing geboden voor de door de ROB geconstateerde disbalans. De ROB wijst ook op de voorgenomen aanpassingen met betrekking tot de grondslagen voor de tijdelijke specifieke uitkering, in lijn met hetgeen hierboven door de VNG is gesteld.

De ROB heeft zeventien voorstellen gedaan voor de uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel (zie ook paragraaf 10.3 voor de reactie op de zeventien voorstellen).

10.1.4 Reactie ACOI

In onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen (aan de Caribische openbare lichamen) geen subsidies zijn. Als gevolg van deze aanpassing dient de Wet open overheid (Woo) technisch te worden aangepast om zo te blijven waarborgen dat beschikkingen in verband met het uitkeringsstelsel actief openbaar worden gemaakt (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel XVII). Deze technische wijziging is voor consultatie voorgelegd aan het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI). Volgens het

ACOI ondersteunt het wetsvoorstel dat er transparantie is of komt over deze geldstromen uit het uitkeringsstelsel. Het wetsvoorstel neemt op adequate wijze een mogelijk onbedoeld effect weg ten voordele van de openbaarheid. Het ACOI steunt daarom het voorstel.

10.1.5 Reacties internetconsultatie

Zoals hierboven reeds aangegeven, heeft de internetconsultatie vier reacties opgeleverd. De eerste reactie betrof een niet-openbare anonieme reactie, waarin in wordt gegaan op de mogelijkheid om bij de BFU middelen te verdelen op basis van kwalitatieve maatstaven. Gevraagd wordt op welke manier geborgd zal worden dat gemeenten bij de verstrekking van een BFU een gelijke kans hebben.

De tweede reactie is afkomstig van de overkoepelende organisatie van de van de 25 Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD' en) en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de regio (GGD GHOR). In algemene zin is de GGD GHOR overwegend positief over de uitgangspunten van de wijziging. Wel maakt de GGD GHOR zich grote zorgen over de intentie om zoveel mogelijk specifieke uitkeringen naar een BFU om te zetten. Er zijn naar het oordeel van de GGD GHOR ook goede redenen voor sturing op de middelen. Volgens de GGD GHOR is het van belang dat dergelijke specifieke uitkeringen verstrekt kunnen blijven worden.

Ook in de derde reactie, afkomstig van de Stuurgroep aanvullende seksuele gezondheidszorg (ASG) (niet-openbaar), wordt het belang van het blijven verstrekken van een specifieke uitkering benadrukt.

De vierde reactie is een ambtelijke reactie die afkomstig is van de provincie Utrecht (hierna: provincie Utrecht (ambtelijk)). In deze reactie worden enkele opmerkingen gemaakt ten aanzien van de informatie die bij een BFU kan worden opgevraagd. Zo wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel ten aanzien van de informatievoorziening onduidelijke bepalingen zijn opgenomen, die kunnen leiden tot discussie. De provincie Utrecht (ambtelijk) stelt onder meer voor om een grensbedrag in te stellen waaronder het opvragen van informatie niet mogelijk is. Ook wordt voorgesteld om de informatiestroom via de jaarrekening van provincies te laten lopen. Tot slot wordt een wetstechnische suggestie gedaan.

10.2 Reacties geclusterd per onderwerp

De meer specifieke consultatiereacties en de reactie hierop zijn hieronder beschreven volgens de hoofdstukindeling van de memorie van toelichting zoals deze in consultatie is gegaan.

10.2.1. Bijzondere fondsuitkering

Algemeen

De VNG vindt dat voorkomen moet worden dat de BFU een quasispecifieke uitkering wordt. De bijzondere uitkering is geen alternatief voor dezelfde situatie, maar dient juist te worden toegepast in een verschillende context: de BFU bij beleidsvrije taken en de specifieke uitkering bij taken met weinig beleidsvrijheid. De VNG roept op in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dit onderscheid helder te blijven maken.

De regering onderschrijft dat de BFU geen quasispecifieke uitkering dient te worden: aangezien de BFU onderdeel uitmaakt van het provincie- of gemeentefonds dienen de verstrekte middelen volledig bestedingsvrij te zijn. De BFU is in die zin een alternatief voor de specifieke uitkeringen, doordat er door het Rijk wel beleidsinformatie kan worden opgevraagd, maar afgezien wordt van het oormerken van de financiële bijdrage aan medeoverheden en het vragen van financiële verantwoording. Bij de BFU kan monitoringsinformatie beschikbaar komen over beleidsprestaties en beleidseffecten, op basis waarvan een evaluatie en bijstelling mogelijk is. Voor de verzameling van de monitoringsinformatie kan het Rijk ook een vergoeding verstrekken aan de desbetreffende medeoverheden. Dit is verhelderd in de betreffende passage waarin staat dat de BFU een alternatief is voor de specifieke uitkering. Verder is in de memorie van toelichting opgenomen dat met de introductie van de BFU beoogd is dat ministeries vaker (in navolging van de voorkeursvolgorde) kiezen om middelen bestedingsvrij te verstrekken in plaats van via geormerkte specifieke uitkeringen.

Het IPO adviseert om de decentralisatie-uitkering als uitkeringsvorm te behouden. Indien het niet noodzakelijk is om (kwantitatieve) informatie op te vragen, dan dient volgens het IPO voor de decentralisatie-uitkering te worden gekozen in plaats van een BFU.

In het wetsvoorstel is geregeld dat informatie bij een BFU enkel mag worden opgevraagd voor evaluatiedoeleinden of om vast te stellen of de verdeling nog aansluit bij de kosten. Met de mogelijkheid tot het opvragen van informatie dient dus zeer terughoudend te worden omgegaan. De fondsbeheerders zullen daar bij hun toetsing van een concrete BFU ook op letten. Het is dus zeer wel mogelijk om een BFU aan provincies of gemeenten te verstrekken zonder dat informatie wordt opgevraagd (sterker nog: dit heeft de voorkeur). Wat er op dit moment met een decentralisatie-uitkering kan, is met de BFU ook mogelijk. Voor een overzichtelijk uitkeringsstelsel is het daarom niet nodig om naast de BFU nog de decentralisatie-uitkering te laten voortbestaan.

Verdeling BFU

De VNG vindt dat er verduidelijking nodig is over wat er bij de verdeling van een BFU wel en niet mag. In dit verband wijst de VNG erop dat in het adviesrapport van het COELO over het uitkeringsstelsel is geadviseerd om bij de BFU enkel maatstaven toe te staan die niet-beïnvloedbaar zijn door provincies of gemeenten (objectieve verdeelmaatstaven). De VNG onderschrijft dit uitgangspunt, maar vindt dat in sommige gevallen van dit uitgangspunt moet kunnen worden afgeweken, bijvoorbeeld in het geval er (nog) geen objectieve verdeelmaatstaven beschikbaar zijn, of als de opgave of het tempo per gemeente sterk afwijkt. De VNG adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen. Daarnaast wordt in een anoniem binnengekomen reactie gevraagd hoe de verdeling van een BFU zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. Indien een verdeling bijvoorbeeld wordt gebaseerd op basis van een geopenbaarde belangstelling, dan zou dit ertoe kunnen leiden dat gemeenten met nauwere contacten met de ministeries sneller in aanmerking komen voor een BFU dan andere gemeenten. Ook wordt in de anonieme reactie opgemerkt dat uit de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk wordt aan welke voorwaarden een maatstaf dient te voldoen. Daarnaast wordt in de anonieme reactie gevraagd hoe de verdeling op basis van een kwalitatieve maatstaf zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel.

Bij een BFU is, als het over de verdeling gaat, in principe veel mogelijk. In het wetsvoorstel is namelijk geregeld dat voor de BFU een van de algemene uitkering afwijkende verdeling kan worden gehanteerd. Dit geeft de nodige ruimte voor een eigen, op maat toegesneden verdeling mits dit geen afbreuk doet aan de vrije besteedbaarheid. Hier zou sprake van kunnen zijn als een verdeling impliciet een 'afrekening' van beleidsinzet van een provincie of gemeente inhoudt. Naar het oordeel van de regering voert het echter te ver om te regelen dat de maatstaven van de BFU altijd objectief dienen te zijn.⁶⁹ Hoewel objectieve maatstaven de voorkeur hebben, betekent een maatstaf die beïnvloedbaar is door provincies of gemeenten niet noodzakelijkerwijs dat de beleids- en bestedingsvrijheid verloren gaat. Zo is een verdeling die gebaseerd is op een door de gemeente aangeleverde prognose over bijvoorbeeld de inzet mogelijk. Het is van belang dat bijvoorbeeld de raad van de gemeente volledig vrij blijft om zijn eigen afwegingen met betrekking tot de verstrekte middelen te maken. Kerncriterium bij de verdeling van een BFU is wat de regering betreft dus of de verdeling niet impliciet leidt tot een beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Verder is het inderdaad van groot belang dat bij de verdeling rekening wordt gehouden met het principe van gelijke kansen. Dat betekent dat als slechts een aantal gemeenten of provincies een BFU ontvangt, goed moet worden beargumenteerd waarom slechts zij die BFU ontvangen (bijvoorbeeld omdat die gemeenten of provincies in het bijzonder zich voor een opgave geconfronteerd zien). Dit was al van belang bij de DU, maar is voor de duidelijkheid nu expliciet opgenomen in de memorie van toelichting. Verder is in de memorie van toelichting opgenomen dat in de verleningsbeschikking moet worden opgenomen op basis van welke verdeling de BFU wordt verstrekt. Op deze wijze is namelijk transparant op welke wijze de verdeling tot stand is gekomen.

⁶⁹ In de reactie op de aanbevelingen van het adviesrapport van het COELO e.a. heeft de Taskforce uitkeringsstelsel ook reeds aangegeven dat het enkel toestaan van objectieve maatstaven te strikt is (zie bijlage 1 bij deze memorie van toelichting).

Naar aanleiding van de consultatiereacties is echter besloten om in de wettekst zelf vast te leggen welke onderwerpen ten minste in de verzamelbeschikking moeten worden opgenomen. De verdeling van de BFU is één van deze onderwerpen. Daarnaast zal net als bij de DU in de circulaire aandacht besteed blijven worden aan de verdeling.

Informatieplicht

Er bestaan bij het IPO, de VNG en de provincie Utrecht (ambtelijk) zorgen over de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om bij de verstrekking van een BFU (kwantitatieve) informatie op te vragen. Volgens het IPO, VNG en de provincie Utrecht bestaat het gevaar dat het opvragen van informatie voor hoge administratieve lasten zorgt bij provincies of gemeenten. De provincie Utrecht (ambtelijk) merkt op dat in het wetsvoorstel ten aanzien van de informatievoorziening onduidelijke bepalingen zijn opgenomen, die kunnen leiden tot discussie. Verder merkt de provincie Utrecht (ambtelijk) op dat de informatiestroom bij de BFU op gespannen voet staat met het principe van 'Single information Single audit' zoals dit bij specifieke uitkeringen geldt. Met dit wetsvoorstel wordt immers naast SiSa een tweede informatiestroom in het leven geroepen. Er wordt een aantal suggesties gedaan (cursief, die meteen voorzien zijn van een reactie):

- *De noodzakelijkheid van de uitvraag van informatie dient goed onderbouwd te worden (VNG).* In het wetsvoorstel was reeds opgenomen dat (kwantitatieve) informatie opgevraagd mag worden als dit noodzakelijk is voor evaluatiedoeleinden of om vast te stellen of de verdeling nog aansluit bij de kosten. De noodzaak moet door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon worden aangetoond en dit wordt ambtelijk getoetst door de fondsbeheerders, maar moet goed onderbouwd aangeleverd worden door het vakdepartement. Naar aanleiding van de consultatiereacties is besloten om in de wettekst zelf vast te leggen welke onderwerpen ten minste in de verzamelbeschikking worden opgenomen. Hierbij wordt ook geregeld dat de noodzaak van de informatie-uitvraag moet worden onderbouwd. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.
- *De informatie-uitvraag moet op een uniforme wijze verlopen, waarbij de minister van BZK een coördinerende rol heeft (IPO).* Op dit moment verloopt de informatie-uitvraag van specifieke uitkeringen op een uniforme wijze via 'Single Information Single audit' (SiSa). Het is niet wenselijk om ook de informatiestromen van de BFU ook via dit systeem te laten lopen, omdat daarmee het onderscheid tussen de specifieke uitkering en de (vrij-bestedbare) BFU vervaagt. Bovendien wordt in het SiSa-systeem met accountantscontroles gewerkt, hetgeen bij de BFU niet is toegestaan. Voor de BFU is bestaat (nog) geen systeem dat het mogelijk maakt om de informatie op uniforme wijze aan te leveren. Daarom is nu in het wetsvoorstel geregeld dat in de verzamelbeschikking moet worden opgenomen op welke wijze de informatie dient te worden aangeleverd. Er zal worden nagedacht of het mogelijk is het proces in de praktijk op een administratief niet belastende en uniforme wijze aan te leveren aan het Rijk. De wettekst zoals nu voorgesteld, biedt in ieder geval de ruimte voor een meer uniforme werkwijze. Als een meer uniforme werkwijze is vastgesteld, kan immers in de beschikking worden opgenomen dat de informatie-aanlevering conform die uniforme methode gebeurt.
- *De voorwaarden voor de informatieaanlevering moeten in de wettekst worden geregeld, in plaats van (enkel) in de memorie van toelichting (provincie Utrecht).* Het is niet juist dat de waarborgen tegen een al te lichtvaardige informatieverstrekking enkel zijn opgenomen in de memorie van toelichting. Zo is expliciet in artikel 14 van het wetsvoorstel geregeld dat de (kwantitatieve) informatie enkel mag worden opgevraagd als dit noodzakelijk is voor de evaluatie van het beleid dat aan de BFU ten grondslag ligt, of als dit noodzakelijk om vast te stellen of de verdeling nog aansluit bij de kosten. Verder is expliciet in het wetsvoorstel geregeld dat een informatieverplichting niet mag worden opgelegd als dit leidt tot buitenproportionele administratieve lasten voor gemeenten of provincies of als deze lasten niet in verhouding staan met het ontvangen bedrag. Ook is geregeld dat er maar één keer per jaar informatie mag worden opgevraagd.

- *Een grensbedrag opnemen waaronder het niet mogelijk is om bij een BFU informatie op te vragen (ambtelijke reactie provincie Utrecht).* Dit advies wordt niet overgenomen. Naar het oordeel van de regering is de flexibiliteit in de uitvoeringspraktijk niet gebaat bij een vast bedrag, waaronder geen informatie gevraagd kan worden. Beter is het om per geval af te wegen of de opgevraagde informatie in verhouding staat met het verstrekte bedrag. Daarom is in het wetsvoorstel geregeld dat de informatie-uitvraag in verhouding dient te staan tot de omvang van de BFU. De fondsbeheerders zullen hierop toetsen.

De zorgen van het IPO, VNG en de provincie Utrecht vormen voor de regering wel aanleiding om bij de evaluatie van dit wetsvoorstel expliciet aandacht te besteden aan de ervaringen bij het proces van de informatie-uitvraag. Daartoe is de evaluatieparagraaf in de memorie van toelichting aangepast.

Indexatiemogelijkheid bij de BFU

Volgens de VNG dient het algemene uitgangspunt te zijn dat BFU's op een vergelijkbare manier worden geïndexeerd als de algemene uitkering (via het zogenoemde 'accres'). Volgens de VNG dient het echter ook mogelijk te zijn om een bepaalde BFU afwijkend te indexeren, al dient in een dergelijk geval hierover wel overleg te worden gevoerd met de koepels.

Het algemene uitgangspunt is dat het accres wordt berekend over de grondslag van het gehele gemeentefonds of provinciefonds (dus van de algemene uitkering en de bijzondere fondsuitkering tezamen). Het blijft daarnaast, net als nu reeds het geval is, mogelijk om, in overleg met de betreffende koepel, voor individuele taken binnen de algemene uitkering of voor individuele BFU's aanvullende afspraken te maken. Provincies en gemeenten worden in de circulaires geïnformeerd over de ontwikkeling van het accres. Samen met gemeenten, provincies en de VNG en het IPO wordt bekeken hoe hierover in de circulaires te rapporteren.⁷⁰

10.2.2. Aanpassingen t.a.v. de specifieke uitkering

Algemeen

De VNG vindt het van belang dat bij de keuze en vormgeving van een specifieke uitkering getoetst wordt of de bestuurlijke verhouding klopt. Bij de verstrekking van elke specifieke uitkering dient onderbouwd te worden waarom gekozen is voor een dwingende taak. Ook dient bekeken te worden of eventuele verplichtingen daadwerkelijk nodig zijn.

Om elk misverstand weg te nemen, hecht de regering eraan te benadrukken dat een specifieke uitkering *geen* dwingende taak is. De middelen die met een specifieke uitkering worden verstrekt, zijn weliswaar geormerkt, maar een gemeente of provincie kan alleen bij of krachtens de wet in medebewind worden geroepen. Er geldt bij het ontvangen van een specifieke uitkering geen plicht tot het uitvoeren van bepaalde handelingen of het doen van bestedingen. Weliswaar kan het niet uitvoeren leiden tot terugvordering van de specifieke uitkering, maar de provincie of gemeente kan uiteindelijk niet worden gedwongen de opgave uit te voeren. Indien het wenselijk wordt geacht een dwingende taak aan provincies of gemeenten op te leggen, is het vorderen van medebewind als bedoeld in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet, de aangewezen weg. Het uitvoeren van medebewindstaken is wel verplicht. Wel is de regering het met de VNG eens dat de noodzaak van een specifieke uitkering goed onderbouwd dient te worden. Daarom is thans in de Fw ook geregeld dat specifieke uitkeringen enkel verstrekt mogen worden indien die verstrekking *bijzonder aangewezen* moet worden geacht. Ook in dit wetsvoorstel blijft deze bepaling gehandhaafd (al wordt deze verplaatst). Bij elke specifieke uitkering dient dus onderbouwd te worden waarom deze bijzonder aangewezen wordt geacht. Bij de advisering op specifieke uitkeringen hebben de fondsbeheerders hier ook aandacht voor.

De verstrekking van specifieke uitkeringen

Hoofdreel is dat specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet. Op grond van de huidige Fw is het echter mogelijk om eenmalige specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling te regelen en tijdelijke specifieke uitkeringen (tot vier jaar) bij AMvB. Met dit wetsvoorstel wordt

⁷⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36600 B, nr. 25.

geregeld dat specifieke uitkeringen met een looptijd tot vijf jaar bij ministeriële regeling geregeld kunnen worden. Verder was in het wetsvoorstel dat ter consultatie was voorgelegd nog de mogelijkheid opgenomen om een tijdelijke specifieke uitkering bij of krachtens AMvB telkens met vijf jaar te verlengen. Volgens de ROB leidt deze wijziging ertoe dat de rol van de Raad van State en het parlement bij verreweg de meeste specifieke uitkeringen verdwijnt. Ook de VNG merkt op dat een AMvB een betere waarborg vormt voor het niet lichtvaardig opleggen van verantwoordings-eisen aan gemeenten. Verder geeft een AMvB de minister BZK een sterkere positie binnen het kabinet om de belangen van gemeenten te borgen.

Zoals in paragraaf 3.2. van deze toelichting reeds aangegeven, is het van belang dat er een goede balans wordt gevonden wanneer gebruik wordt gemaakt van specifieke uitkeringen. Aan de ene kant moet een specifieke uitkering niet te lichtvaardig worden verstrekt. De totstandkoming moet dan ook met voldoende waarborgen worden omkleed. Aan de andere kant moet het in de praktijk ook doenlijk zijn om binnen een afzienbare termijn een specifieke uitkering te verstrekken. De regel dat voor tijdelijke specifieke uitkeringen (tot vier jaar) een AMvB moet worden opgesteld, wordt ervaren als een aanzienlijk knelpunt (zie ook paragraaf 2.2.). De tijd die het kost om een AMvB op te stellen staat naar de mening van de regering niet in verhouding tot een uitkering voor maximaal vier jaar aan gemeenten of provincies. Dit heeft ook tot gevolg dat het vaststellen van een AMvB betekent dat medeoverheden lang op duidelijkheid wachten. Tot slot komt het geregeld voor dat meerdere eenmalige uitkeringen achter elkaar worden 'gestapeld'⁷¹ om te voorkomen dat een AMvB kan worden opgesteld, wat tot problemen kan leiden in de verantwoording.

Onder deze omstandigheden is het naar het oordeel van de regering niet realistisch om in de Fwv te blijven regelen dat specifieke uitkeringen bij AMvB moeten worden geregeld. Daarom is ervoor gekozen dat tijdelijke specifieke uitkeringen (tot 5 jaar) bij ministeriële regeling kunnen worden geregeld. De mogelijkheid om de tijdelijke specifieke uitkering na die vijf jaar nog bij AMvB te verlengen, is geschrapt. Indien na vijf jaren blijkt dat de specifieke uitkering toch moet worden voortgezet, dient de specifieke uitkering conform de hoofdregel bij of krachtens de wet te worden geregeld.

Het bovenstaande voorgestelde systeem leidt er niet toe dat minder specifieke uitkeringen aan de Afdeling Advisering van de Raad van State worden voorgelegd dan nu het geval is. Zoals hierboven aangegeven worden ook in de huidige situatie nauwelijks specifieke uitkeringen bij AMvB geregeld. Dit heeft ook te maken met het feit dat verschillende ministeries op basis van hun Kaderwetten subsidies reeds de mogelijkheid hebben om specifieke uitkeringen bij ministeriële regeling te regelen.

Ook betekent bovenstaande niet dat het parlement ten aanzien van specifieke uitkeringen buitenspel komt te staan. 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 het uitkeringsstelsel naar de Eerste en Tweede Kamer over de financiële verhoudingen beter op elkaar aan te laten sluiten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt dit Integraal Overzicht verplicht gesteld.

Naar het oordeel van de regering is het niet nodig dat in aanvulling hierop elk voorstel tot verstrekking van een specifieke uitkering aan het parlement wordt voorgelegd (met bijvoorbeeld een voorhangprocedure). Gegeven de extra tijd die een voorhangprocedure met zich brengt en de wenselijkheid om ook aan de ontvangers zo snel mogelijk zekerheid te bieden over de vormgeving en de voorwaarden van een specifieke uitkering, kiest de regering er op dit moment niet voor dit een plaats te geven in het wetsvoorstel.

⁷¹ In een dergelijk geval worden meerdere jaren achter elkaar over hetzelfde onderwerp eenmalige specifieke uitkeringen vastgesteld.

De rol van de fondsbeheerders bij de advisering op specifieke uitkeringen verandert door deze wijziging niet. BZK is aan de voorkant betrokken bij UDO-trajecten en is zowel bij het opstellen van de regelingen als de beschikkingen van specifieke uitkeringen betrokken. Er is wel een waarborg voor de rol van de fondsbeheerders in het wetsvoorstel ingebouwd door te regelen dat nieuwe specifieke uitkeringen ter besluitvorming voorgelegd dienen te worden aan de ministerraad. Op deze wijze kunnen de fondsbeheerders eventuele bedenkingen tegen een specifieke uitkering in de ministerraad aan de orde stellen.

Administratieve- en controlelasten

De VNG en het IPO vinden het belangrijk dat voorafgaand aan de verstrekking van een specifieke uitkering er rekening gehouden wordt met de administratieve- en controlelasten die met een specifieke uitkering gepaard gaan. De VNG merkt op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat als een vakminister een specifieke uitkering verstrekt, het redelijk is dat deze dan ook (een deel van) de lasten die daarmee samenhangen, vergoedt. Naar het oordeel van de VNG dienen de verantwoordings- en controlelasten volledig vergoed te worden. Volgens VNG heeft de minister van BZK een bijzondere rol om de belangen van gemeenten hierin te behartigen. Het IPO vindt het van belang dat de rijksbrede handleiding met gemeenschappelijke voorschriften voor het bepalen van de compensatie van de uitvoeringslasten beschikbaar is bij inwerkingtreding van de wetwijziging.

Naar het oordeel van de regering voert het te ver om te regelen dat de kosten voor het vragen van verantwoordingsinformatie altijd *volledig* moeten worden vergoed. De kosten die medeoverheden maken ten aanzien van de administratieve- en controlelasten kunnen per medeoverheid verschillen. Het volledig vergoeden kan alleen als er een extra SiSa-indicator opgenomen wordt, waarmee deze kosten opgevraagd worden. Dit leidt juist weer tot extra administratieve- en controlelasten voor de medeoverheid. Bovendien staat de regering op het standpunt dat het de verantwoordelijkheid van de vakminister is om voor een adequate vergoeding zorg te dragen. De specifieke uitkering wordt immers vanaf een departementale begroting verstrekt en hiervoor is de vakminister verantwoordelijk. Wel bestaat er het voornemen om een rijksbrede handleiding op te stellen voor de vergoeding van de uitvoeringslasten die gepaard gaan met de specifieke uitkering. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat deze handleiding geen bindende voorschriften bevat: uiteindelijk is het aan de vakminister om hier een afweging in te maken. Wel zullen de fondsbeheerders bij de advisering over een specifieke uitkering aandacht besteden aan de wijze waarop de uitvoeringslasten zijn vergoed.

De ROB en de Provincie Utrecht (ambtelijk) benadrukken in de consultatiereacties dat het belangrijk is dat medeoverheden beschermd worden tegen te hoge administratieve lasten en controlelasten. Zij vragen of het mogelijk is om hiervoor waarborgen in de wet vast te leggen. De handreiking is bijvoorbeeld volgens de ROB wel een goede stap, maar lijkt op deze manier te vrijblijvend en biedt onvoldoende waarborg voor het kiezen van de beste variant. In de ambtelijke reactie van de provincie Utrecht wordt voorgesteld om de handleiding 'tegemoetkoming in administratieve lasten' niet te beperken tot alleen de BFU, maar ook uit te werken voor SPUKs.

De regering vindt het een goede suggestie om ook in de wet zelf tot uitdrukking te brengen dat er terughoudend dient te worden omgegaan met het opvragen van verantwoordingsinformatie. Daarom is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. In het wetsvoorstel wordt nu geregeld dat verantwoordingsinformatie als bedoeld in artikel 17a van de Fw enkel mag worden opgevraagd indien dit noodzakelijk is.

Daarnaast is het inderdaad van belang dat de handleiding zowel voor de BFU als de specifieke uitkering wordt uitgewerkt. In de memorie van toelichting (paragraaf 3.2.4.) is daarom opgenomen dat er in het kader van uniformering van specifieke uitkeringen gewerkt zal worden aan een rijksbrede handleiding met gemeenschappelijke richtlijnen die gehanteerd kunnen worden bij het bepalen van de tegemoetkoming. Op deze wijze wordt het eenvoudiger om de hoogte van de tegemoetkoming te bepalen en worden de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt.

Drempelbedrag

Het IPO ondersteunt het voorstel om een minimumbedrag voor het verstrekken van een specifieke uitkering op te nemen en adviseert ondergrenzen te differentiëren voor provincies (bijvoorbeeld €1 miljoen) en gemeenten (bijvoorbeeld €100.000). De VNG ondersteunt het voorstel voor een drempelbedrag ook, maar vindt dat het drempelbedrag wel significant moet zijn. Daarentegen heeft GGD GHOR de zorg dat doordat veel bedragen aan de GGD'en ten behoeve van infectieziektebestrijding van geringe omvang zijn, deze middelen als gevolg van het instellen van een drempelbedrag niet meer in de vorm van een SPUK en daarmee niet meer (rechtstreeks) aan GGD'en verstrekt kunnen worden. Ook in de reactie van de ASG wordt naar voren gebracht dat het van belang is dat er een instrument bestaat dat de verdeling van middelen aan regio-coördinerende GGD'en mogelijk maakt.

De regering is niet voornemens om een verschillende hoogte van het drempelbedrag voor provincies en gemeenten te hanteren. Dit kan leiden tot onduidelijkheid, omdat het ook mogelijk is om specifieke uitkeringen aan gemeenschappelijke regelingen te verstrekken. Aangezien het mogelijk is dat aan gemeenschappelijke regeling zowel gemeenten als provincies deelnemen, zou het in dergelijke situaties onduidelijk zijn welk grensbedrag zou gelden. Bovendien wordt op dit moment voor het grensbedrag van de verzameluitkering ook geen onderscheid gemaakt tussen gemeenten en provincies. De zorgen van de GGD GHOR en de ASG zullen worden betrokken bij de afweging welk grensbedrag gehanteerd moet worden.

Verantwoordingsregimes

GGD GHOR onderschrijft het doel van het wetsvoorstel om administratieve lasten te verminderen. Maar de vergaande maatwerkmogelijkheid in verantwoordingsvormen leidt volgens de GGD GHOR tot het risico op een ongelijk speelveld tussen gemeenten en sectoren.

Het klopt inderdaad dat naast het wetsvoorstel zal worden gewerkt aan een handleiding waarin verschillende verantwoordingsarrangementen voor de specifieke uitkering zijn uitgewerkt. Deze verantwoordingsvarianten gelden enkel voor de specifieke uitkering als geheel. Het is dus niet mogelijk om binnen een specifieke uitkering qua verantwoording onderscheid te maken per medeoverheid. Daarmee is er binnen een specifieke uitkering dus geen risico op een ongelijk speelveld: iedere ontvanger dient op dezelfde wijze te verantwoorden. Het is van belang dat er per specifieke uitkering wordt beoordeeld welk verantwoordingsregime het best passend is. Een specifieke uitkering met veel voorwaarden (sturing) zal bijvoorbeeld meer verantwoordingsinformatie vereisen dan een specifieke uitkering met een redelijke mate van beleidsruimte. De verschillende verantwoordingsvarianten zijn bedoeld om de verantwoordingsinformatie die opgevraagd wordt uniformer te maken, wat bijdraagt aan minder administratieve lasten.

Forfaitaire bedragen

De VNG is voorstander van het gebruik van forfaitaire bedragen bij een specifieke uitkering. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat dit mogelijk wordt gemaakt via een delegatiebepaling. Onduidelijk is volgens de VNG of deze delegatiebepaling nu in het wetsvoorstel is opgenomen.

De VNG doelt hier op bijlage 1 bij de memorie van toelichting waarin inderdaad is opgenomen dat een delegatiebepaling aan de Fvw wordt toegevoegd waarmee het mogelijk wordt om bij lagere regelgeving verantwoordingsmodellen vast te stellen. Daarbij zou het ook mogelijk worden om forfaitaire bedragen bij lagere regelgeving vast te stellen. Al hetgeen in bijlage 1 is opgenomen, betreft echter een reactie van de Taskforce uit 2022 op de aanbevelingen uit het COELO-rapport over het uitkeringsstelsel. Sinds 2022 is op sommige punten uiteindelijk toch een andere afweging gemaakt. Waar dat het geval was, is dit in de memorie van toelichting toegelicht (afhankelijk van het onderwerp in het algemeen deel of in de artikelsgewijze toelichting). Ook ten aanzien van de verantwoordingsmodellen was reeds in de memorie van toelichting opgenomen dat voor de verantwoordingsmodellen bij nader inzien gekozen is voor een handreiking, omdat de mogelijkheid moet blijven bestaan voor vakdepartementen om maatwerk te leveren (zie paragraaf 3.2.4). Dit

geldt ook voor de forfaitaire bedragen, maar dit volgt inderdaad niet expliciet uit de memorie van toelichting. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Ook is in de bijlage zelf verduidelijkt dat daarom de stand van zaken in 2022 is opgenomen en dat er op bepaalde punten inmiddels andere afwegingen zijn gemaakt.

De GGD GHOR merkt op dat het gebruik van norm- en forfaitaire bedragen weliswaar uitvoeringsgemak biedt, maar afbreuk kan doen aan de aansluiting bij de werkelijke uitvoeringskosten van de GGD' en.

De regering hecht eraan te benadrukken dat het ook na dit wetsvoorstel mogelijk blijft om bij een specifieke uitkering aan te sluiten bij de werkelijke kosten. Waar mogelijk kunnen forfaitaire bedragen echter bijdragen aan een vermindering van de uitvoeringslasten.

10.2.3. Afschaffen verzameluitkering en integratie-uitkering

De VNG en de ROB steunen de voorstellen tot het afschaffen van de verzameluitkering en de integratie-uitkering. De afschaffing draagt bij aan een overzichtelijker uitkeringsstelsel.

10.2.4. Versterken coördinerende bevoegdheden Minister van BZK

Medeondertekening door de minister van BZK van wetgeving die medeoverheden raakt

De VNG vindt dat de rol van de minister van BZK versterkt zou moeten worden, bijvoorbeeld door medeondertekenaar te worden van wetgeving die decentrale overheden raakt.

Naar het oordeel van de regering is medeondertekening van alle wetgeving die medeoverheden raakt niet wenselijk, maar zoals in de brief Actieagenda Sterk Bestuur uit 2023⁷² wordt aangegeven is de minister van BZK wel medeondertekenaar bij wetgeving die medeoverheden raakt als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die gehanteerd worden bij decentralisaties (zoals bij het opleggen van verplichte bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met grote impact op de decentrale overheden.

Stevigere rol fondsbeheerders bij de specifieke uitkering en BFU

De VNG vindt het goed dat in de memorie van toelichting gewezen wordt op de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale overheden (UDO). Wel moeten de fondsbeheerders beter betrokken worden bij de vormgeving van uitkeringen. Ook vraagt de VNG de fondsbeheerders om een proactieve rol te nemen bij het toepassen en bewaken van het uitkeringsstelsel. Ook het IPO vindt dat de fondsbeheerders een actieve rol moeten hebben bij de keuze voor de uitkeringsvorm.

Het is inderdaad belangrijk om aan de voorkant van het beleid dat medeoverheden raakt actief betrokken te zijn en samen met het vakdepartement, koepels, medeoverheden en fondsbeheerders na te denken over een passend arrangement. De UDO bevat een gezamenlijk proces voor Rijk en koepels om beleid vorm te geven dat uitvoerbaar is en zijn doelen bereikt. Ook wordt in de Handleiding UDO expliciet aandacht besteed aan de verschillende uitkeringsvormen. Verder is naast de paragraaf in de memorie van toelichting over de rol van de fondsbeheerders bij de BFU, de memorie van toelichting aangevuld met een paragraaf over de rol van de fondsbeheerders bij de specifieke uitkeringen.

10.2.5. Geen aanpassing voorkeursvolgorde

Het IPO merkt op dat het wederzijds vertrouwen tussen Rijk en medeoverheden leidend moet zijn bij bekostiging. Verder vindt het IPO vindt het belangrijk dat de voorkeursvolgorde voor bekostiging (algemene uitkering, BFU, specifieke uitkering) adequaat wordt gehanteerd en in de wet wordt vastgelegd. Daarnaast moet er een goede onderbouwing komen als een uitkering niet via de algemene uitkering wordt verstrekt. De VNG merkt op de opvatting te ondersteunen dat de BFU in de voorkeursvolgorde onder de AU staat.

De door het IPO benoemde punten worden door de regering onderschreven, maar het voert te ver om de voorkeursvolgorde in de Fvw zelf vast te leggen. Op dit moment is namelijk al geregeld dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze vorm van bekostiging bijzonder

⁷² Kamerstukken II, 2022/23, 33 047, nr. 25.

aangewezen moet worden geacht. Daarmee wordt reeds tot uitdrukking gebracht dat de specifieke uitkering achter in de voorkeursvolgorde staat.

10.2.6. Aanpassingen m.b.t. de algemene uitkering

VNG merkt op dat de onderdelen over de algemene uitkering en de normeringssystematiek op een zeer laat moment aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd en dat de VNG niet betrokken is geweest bij deze onderdelen.

De opmerking dat de VNG bij de betreffende onderdelen niet betrokken is geweest, wordt niet herkend. Hoewel de betreffende onderdelen weliswaar in een laat stadium aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd, is de VNG wel degelijk betrokken geweest bij deze onderdelen.

Normeringssystematiek

De voorgestelde bepaling dat de fondsbeheerders bij een aanpassing van de normeringssystematiek de (koepels van) gemeenten en provincies tijdig betrekken, vindt de VNG onvoldoende. Wat de VNG betreft dient in de Fvw te worden geregeld dat de werking van de normeringssystematiek bij AMvB wordt geregeld (het Besluit financiële verhouding 2001). Een aanpassing van deze AMvB zou alleen mogelijk moeten zijn na akkoord van de koepels van gemeenten en provincies.

Het IPO merkt op dat provincies er sterk aan hechten dat in de Fvw wordt opgenomen dat over de normeringssystematiek bijvoorbeeld een gezamenlijk bestuurlijk besluit wordt genomen. Dit gaat dus wat de provincies betreft verder dan het hebben van overleg (zoals op dit moment in het wetsvoorstel is opgenomen).

Ook de ROB geeft in zijn reactie aan het onvoldoende te vinden dat in het wetsvoorstel wordt geregeld dat de VNG en het IPO formeel betrokken worden betrokken bij een wijziging van de normeringsmethode. Volgens de ROB verkleint het voorstel de disbalans en de onvrede over de mogelijkheid van de ministers om dit eenzijdig te bepalen, niet. De ROB adviseert dan ook om de normering een wettelijke grondslag te geven, zodat ook de Raad van State en het parlement worden betrokken.

Het advies om de werking van de normeringssystematiek in de Fvw (of in het Besluit financiële verhouding 2001) vast te leggen, wordt niet overgenomen.

Anders dan de ROB veronderstelt, betekent het wettelijk vastleggen van de normeringssystematiek niet automatisch dat daarmee de disbalans wordt verkleind. Het algemene uitgangspunt is dat het accres wordt berekend over de grondslag van het gehele gemeentefonds of provinciefonds (dus van de algemene uitkering en de bijzondere fondsuitkeringen tezamen). Ongeacht de afgesproken normeringssystematiek kan er altijd disbalans optreden omdat individuele taken een ander verloop kennen over de tijd.

Als voor een bepaalde taak of opgave zou blijken dat er sprake is van een disbalans tussen taken en middelen is het mogelijk om, in overleg met de betreffende koepel, voor individuele taken binnen de algemene uitkering of voor individuele bijzondere fondsuitkeringen aanvullende afspraken te maken. Deze eventuele aanvullende afspraken vinden altijd hun neerslag in de begrotingswetsvoorstellen van het provincie- of gemeentefonds. Deze voorstellen worden standaard voor advies aan de Raad van State voorgelegd en ter vaststelling aan het parlement. Ook vanuit staatsrechtelijk perspectief acht de regering het niet wenselijk om de normeringssystematiek in de Fvw vast te leggen. Aangezien de hoogte van het provincie- en gemeentefonds bij begrotingswet wordt vastgesteld, zou dit namelijk inhouden dat de wetgever zichzelf zou gaan normeren. Staatsrechtelijk gezien zou dit enkel kunnen door provincies en gemeenten bij wet een specifieke aanspraak toe te kennen waaraan ook de begrotingswetgever zich steeds gebonden zou zien.

Ook het advies van VNG en IPO om vast te leggen dat een aanpassing van de normeringssystematiek instemming van de koepels behoeft, wordt niet overgenomen. In de

gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, is het niet passend te regelen dat de provincies en gemeenten (of hun koepels) daadwerkelijk in moeten stemmen met het aan hun toegekende budget. Deze beslissing dient uiteindelijk door het Rijk, in concreto door de (begrotings)wetgever genomen te worden.

Ingroeipad

De VNG merkt op dat sinds de inwerkingtreding van de Fvw op verschillende manieren met ingroeipaden is gewerkt zonder dat daarvoor wettelijke beletselen waren. De VNG stelt in dit kader de vraag waarom de mogelijkheid van het hanteren van een ingroeipad wettelijk moet worden vastgelegd.

Het IPO merkt op dat - hoewel een ingroeipad bij majeure wijzigingen noodzakelijk is - het eenzijdig opleggen van een ingroeipad door de fondsbeheerders niet acceptabel is, omdat hierdoor wordt ingegrepen in de autonomie van de decentrale overheden. De provincies wensen over het al dan niet hanteren van een ingroeipad in overleg te gaan met de fondsbeheerders, voordat de fondsbeheerders hierover een besluit nemen.

Het is inderdaad juist dat in het verleden met ingroeipaden is gewerkt. Ook is thans al in het Besluit financiële verhouding 2001⁷³ geregeld dat bij de invoering van een nieuwe verdeling een ingroeipad voor gemeenten kan worden gehanteerd. Op wetsniveau is op dit moment echter nog niet expliciet opgenomen dat regels omtrent ingroeipaden kunnen worden gesteld. Om buiten twijfel te stellen dat de wetgever dit mogelijk wil maken, wordt met dit wetsvoorstel in de Fvw geregeld dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld over ingroeipaden ter voorkoming van onaanvaardbare herverdeeffecten. Verder onderschrijft de regering het punt van het IPO dat - alvorens tot het invoeren van ingroeipad wordt overgegaan - overleg wordt gevoerd met provincies of gemeenten (of hun koepels) waarin wordt gewisseld wat de gedachten van provincies dan wel gemeenten zijn over de stappen en de periode van het ingroeipad.

De verdeling van de algemene uitkering van het provincie- en gemeentefonds

De VNG vraagt nader te motiveren waarom met dit wetsvoorstel de woorden 'ten minste' aan artikel 8, eerste lid, van de Fvw worden toegevoegd. Verder merkt de VNG op dat de toevoeging van deze woorden op historische gronden niet nodig is. De VNG vraagt wat met deze wijziging nu mogelijk wordt gemaakt omdat in de memorie van toelichting tevens wordt aangegeven dat de huidige criteria voor de verdeelmaatstaven onveranderd blijven.

De ROB merkt op dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om de verdeling van de algemene uitkering aan te passen, zonder advies van de Raad van State en zonder een parlementaire voorhangprocedure. Volgens de ROB gaat dit voorstel daarmee ten koste van een democratische waarborg van de gemeenten en provincies. Ook wordt met het voorstel miskend dat de verdeling van de algemene uitkering vooral een bestuurlijke keuze is, en niet louter een technische keuze.

Het IPO merkt op dat het invoegen van de woorden 'ten minste' in artikel 8, eerste lid, van de Fvw een pragmatische oplossing is om wijzigingen in het verdeelmodel efficiënter te kunnen realiseren. Het is volgens het IPO bij een herziening van het verdeelmodel noodzakelijk dat de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid pakken en met een goed en eerlijk voorstel komen. De provincies constateren echter tegelijk dat de medewetgever (Tweede en Eerste Kamer) door deze wijziging buiten spel wordt gezet. Volgens het IPO kan dit de autonomie van de provincies aantasten. De provincies zijn dan ook van mening dat een aanpassing van het verdeelmodel een nauwe betrokkenheid van de provincies en gemeenten vereist en daarmee een adequate informatievoorziening naar de medewetgever.

Op dit moment is in de Fvw bepaald dat de maatstaven van de algemene uitkering van het provincie- en gemeentefonds *slechts* betrekking mogen hebben op de kenmerken die genoemd zijn in artikel 8, eerste lid (bijv. belastingcapaciteit of inwoners). Als het in de toekomst voor een goede verdeling wenselijk zou zijn een verdeelmaatstaf aan het verdeelmodel toe te voegen die

⁷³ Artikel 29 van het Besluit financiële verhouding 2001.

geen betrekking heeft op de kenmerken genoemd in artikel 8, dient – alvorens die maatstaf kan worden toegevoegd – de wet te worden gewijzigd. Door de woorden 'ten minste' toe te voegen, is er ruimte om dergelijke maatstaven zonder wetswijziging toe te voegen. Tegelijk wordt met deze woorden wel onderstreept dat het verdeelmodel *in ieder geval* betrekking dient te hebben op de kenmerken die genoemd zijn in de Fvw. Daarmee blijven de kenmerken, zoals deze thans in de Fvw geregeld zijn, van kracht. Tevens blijven de huidige criteria/uitgangspunten voor de verdeelmaatstaven zelf (globaliteit, objectiviteit etc.) van kracht.

Anders dan de ROB en het IPO suggereren, zijn ook in de nieuwe situatie zowel de Raad van State als het parlement betrokken bij de vaststelling van de verdeling van de algemene uitkering. Op het moment dat een herziening van het verdeelmodel wordt overwogen, worden de gemeenten en provincies reeds in een vroeg stadium uitgebreid betrokken. De fondsbeheerders zullen pas een beslissing aangaande het nieuwe verdeelmodel nemen na de provincies (IPO) of gemeenten (VNG) gehoord te hebben. De beide Kamers zullen daarna door de fondsbeheerders worden geïnformeerd. Daarna zal de aanpassing van het verdeelmodel worden verwerkt in de in de begrotingswetsvoorstellen van het provincie – of gemeentefonds. Beide Kamers worden in de toelichting bij de begrotingswetsvoorstellen van het provincie- of gemeentefonds geïnformeerd, welke standaard voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

Sluitstuk van het proces vormt de AMvB waarmee de maatstaven van het verdeelmodel formeel worden geregeld. Dit principe blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd: ook in de nieuwe situatie blijft een AMvB vereist voor een aanpassing van de verdeelmaatstaven. Wel geldt sinds vele jaren de praktijk dat de AMvB in kwestie achteraf wordt vastgesteld (met terugwerkende kracht). De gedachte hierachter is dat een wijziging van de verdeelmaatstaven een verbetering betreft en het daarom bezwaarlijk is om de aanpassing van de AMvB af te wachten. Op dit moment is aan de AMvB een zogenoemde *nahangprocedure* verbonden: nadat de AMvB in het Staatsblad is geplaatst, moet acht weken worden gewacht voordat de AMvB in werking kan treden. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide Kamers. Mede naar aanleiding van de consultatiereactie van de ROB is besloten de huidige *nahangprocedure* te vervangen door een *voorhangprocedure*. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

Vereveningspercentage

De VNG merkt op geen bezwaar te hebben tegen het voorstel om de vereveningspercentages van de OZB-belastingcapaciteit niet langer in de Fvw, maar in lagere regelgeving op te nemen. Wel is de VNG van mening dat de memorie van toelichting onvoldoende ingaat op de gevoelige discussies die vooraf zijn gegaan aan het opnemen van deze percentages in de wet. Hoewel met dit wetsvoorstel de percentages niet inhoudelijk worden gewijzigd, staat volgens de VNG vast dat een eventuele aanpassing van de vereveningspercentages grote gevolgen zal hebben voor de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

De regering is zich bewust van het feit dat aanpassing van de percentages gevolgen heeft voor de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Zoals hiervoor aangegeven, zullen wijzigingen in de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds altijd in nauw overleg met gemeenten (VNG) plaatsvinden en onderwerp zijn van parlementaire behandeling. Verder zal waar nodig in overleg met gemeenten (VNG) een passend ingroeipad worden vastgesteld.

Huidige verdeelmodel algemene uitkering gemeentefonds (en eventuele wijzigingen daarvan)

De VNG merkt tot slot op dat er nog onduidelijkheid bestaat over de vervolgstappen met betrekking tot het (huidige) verdeelmodel van de algemene uitkering.

De gemeenten en beide Kamers zijn inmiddels over deze vervolgstappen geïnformeerd.⁷⁴

10.2.6. Aanpassingen in de FinBES (paragraaf 3.8 memorie van toelichting)

⁷⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 B, nr. 24.

Comply or explain en de BFU

De VNG vindt dat de fondsbeheerders inhoudelijk dienen uit te leggen waarom de BFU ondanks het principe van 'comply or explain' niet in de FinBES wordt geregeld. De ROB is van oordeel dat deze uitkeringsvorm ook voor Caribisch Nederland van meerwaarde kan zijn.

Zoals aangegeven onder 3.8.1 is naar aanleiding van het onderzoek van Ideeversa ten aanzien van de taken en middelen van de openbare lichamen ook gesproken over het uitkeringsstelsel en of er lessen getrokken kunnen worden uit het stelsel dat van toepassing is op Europees Nederland. Met de openbare lichamen is toen ook gesproken over de bijzondere fondsuitkering en of dit van toegevoegde waarde kan zijn voor de Caribische openbare lichamen. Uitkomst van deze gesprekken was dat de toegevoegde waarde van dit instrument beperkt zou zijn voor de openbare lichamen en zou leiden tot een onnodig complexer uitkeringsstelsel. In tegenstelling tot de algemene uitkering van het gemeentefonds is het bij het BES-fonds namelijk ook mogelijk om middelen specifiek toe te voegen aan de vrije uitkering van een of meerdere eilanden. Het BES-fonds kent geen maatstaven zoals de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Bijzondere Uitkering voorleggen aan ministerraad

De VNG merkt op dat in de memorie van toelichting is opgenomen dat het niet proportioneel is om de bijzondere uitkeringen (vergelijkbaar met de specifieke uitkering in Europees-Nederland) aan de ministerraad voor te leggen. De VNG is het hier niet mee eens. Het verstrekken van een bijzondere uitkering aan Caribisch Nederland gaat gepaard met een oormerk vanuit een vakminister. Het zou goed zijn als de ministerraad toetst of dat nodig is. De VNG vraagt zich af waarom dat disproportioneel zou zijn. Indien deze redenering zou worden doorgetrokken, dan zou niets dat over de Caribische openbare lichamen gaat te hoeven worden voorgelegd aan de ministerraad.

Het vooraf aan de ministerraad voorleggen van bijzondere uitkeringen acht de regering niet proportioneel. In tegenstelling tot specifieke uitkeringen worden bijzondere uitkeringen vaak verstrekt aan één openbaar lichaam; gelet op de specifieke opgave op het eiland. Hierdoor is de budgettaire omvang van bijzondere uitkeringen ook relatief laag. Dit maakt een verplichte toetsing door de ministerraad niet proportioneel. Bovenstaande betekent niet dat bijzondere uitkeringen niet vooraf worden getoetst. Dit wordt gedaan door de toetsingscommissie bijzondere uitkeringen. In deze ambtelijke commissie zijn naast het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de andere vakdepartementen aangesloten.

10.3 Aanvullende suggesties

In deze paragraaf komen aspecten uit de ingediende reacties aan de orde die niet over het uitkeringsstelsel als zodanig gaan. Het betreft hier onder andere suggesties om onderwerpen in de Fvw te regelen die niet aan het uitkeringsstelsel raken (bijvoorbeeld een arbitrageregeling).

Grondwettelijke opdracht en de Fvw

De ROB merkt op dat de toenmalige fondsbeheerders bij de totstandkoming van de huidige Fvw in 1995 hebben aangegeven dat de Fvw de *kern* van de financiële verhouding moet gaan regelen.⁷⁵ Tegelijk volgt uit de Grondwet (art. 132, zesde lid, Grondwet) dat de wet de financiële verhouding van provincies en gemeenten tot het Rijk regelt. Daarmee is de grondwettelijke opdracht volgens de ROB niet beperkt tot het in een wet regelen van de *kern* van de financiële verhouding.

Zoals de ROB in zijn consultatiereactie ook reeds heeft opgemerkt, is in de memorie van toelichting bij de grondwettelijke bepaling⁷⁶ beschreven dat onder het begrip 'financiële verhouding' primair de uitkeringen uit het provincie- en gemeentefonds en de specifieke uitkeringen (met een permanent karakter) vallen. Met het begrip 'financiële verhouding' doelde de grondwetgever dus met name op het uitkeringsstelsel. Juist over dit onderwerp bevat de Fvw een groot aantal bepalingen. Verder zijn bij wet ook nog andere aspecten dan het uitkeringsstelsel geregeld die aan de financiële verhouding raken. Hierbij valt te denken aan onder meer:

⁷⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. B.

⁷⁶ Kamerstukken II 1975/76, 13990, nr. 3, p. 22.

- art. 2 Fvw (het in kaart brengen van de financiële consequenties van beleidsvoornemens en hoe deze gevolgen worden opgevangen);
- art. 105, derde lid, van de Provinciewet dan wel art. 108, derde lid, van de Gemeentewet (vergoeding kosten medebewind);
- art. 112, eerste lid, onderdeel c, Provinciewet (consultatieverplichting voor een vakminister met betrekking tot regelgeving waarbij de financiën van provincies in betekende mate zijn betrokken). Met dit wetsvoorstel wordt deze consultatieverplichting ook ten aanzien gemeenten geregeld.

Naar het oordeel van de regering wordt met de Fvw en de bepalingen uit de Provincie- en Gemeentewet dus voldoende invulling gegeven aan artikel 132, zesde lid, van de Grondwet.

Voorts heeft de door de ROB aangehaalde passage uit 1995 over de kern van de financiële verhouding geen betrekking op de vraag of de Fvw meer onderwerpen dient te regelen dan het uitkeringsstelsel. De betreffende passage ging veel meer over de vraag op welk wetsniveau bepaalde aspecten van het uitkeringsstelsel dienen te worden geregeld (wet of gedelegeerde regelgeving). In zijn advies over de Fvw 1997 stelde de Raad van State vast dat het wetsvoorstel het mogelijk maakte om de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering bij AMvB vast te leggen. Daarmee werd volgens de Raad van State de kern van de financiële verhouding niet in de formele wet geregeld. In het nader rapport gaven de toenmalig fondsbeheerders aan het eens te zijn met het uitgangspunt dat op wetsniveau de hoofdelementen (kern) van de financiële verhouding moet worden vastgelegd. Tegelijk stonden de toenmalige fondsbeheerders op het standpunt dat de maatstaven van de algemene uitkering zelf niet de kern van de financiële verhouding vormden en daarom niet op wetsniveau behoeften te worden vastgelegd.⁷⁷ Elementen die volgens de fondsbeheerders wel de kern van de financiële verhouding betreffen – en dus op wetsniveau moeten worden vastgelegd – zijn:

- *“de instelling van het gemeentefonds en de organisatie en het beheer daarvan;*
- *het recht van gemeenten op een algemene, dat wil zeggen vrij besteedbare uitkering uit dat fonds;*
- *de wijze waarop de algemene uitkering wordt vastgesteld; algemene eisen aan de verdeling en algemene eisen aan de daarbij te hanteren verdeelmaatstaven;*
- *generieke voorschriften ten aanzien van andere uitkeringen aan gemeenten dan de algemene uitkering.”⁷⁸*

Deze elementen zijn thans allemaal in de Fvw opgenomen. Ook met dit wetsvoorstel blijven genoemde elementen op wetsniveau geregeld.

Aanvullende waarborgen in de Fvw

De ROB is van mening dat het voor een goede financiële verhouding tussen de provincies, gemeenten en het Rijk van belang is dat de Fvw goede instrumenten aan ministers biedt voor de uitvoering van de financiële verhouding. Tegelijk dient de Fvw waarborgen te bevatten voor betrokkenheid van de Raad van State, parlementaire betrokkenheid en betrokkenheid van provincies en gemeenten. Als uitwerking hiervan noemt de ROB zeventien aspecten. Deze worden hieronder weergegeven met daarnaast een reactie.

Aspect ROB	Reactie
<i>1. Een voldoende sterke positie van de fondsbeheerders ter waarborg van een goede financiële verhoudingen, die verplicht tot méér dan alleen regie voeren.</i>	Op dit moment zijn al verschillende bepalingen opgenomen die raken aan de positie van de fondsbeheerders: <ul style="list-style-type: none"> • art. 2 Fvw regelt dat als beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot taken of activiteiten voor provincies of gemeenten, met kwantitatieve gegevens in kaart moet worden gebracht wat de financiële gevolgen zijn. Tevens regelt dit artikel dat moet worden aangegeven hoe deze gevolgen worden opgevangen. Verder vermeldt het artikel dat hierover voortijdig overleg met de

⁷⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. B, p. 2.

⁷⁸ Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. B, p. 1- 2.

	<p>fondsbeheerders dient te worden gevoerd (derde lid).</p> <ul style="list-style-type: none"> • art. 3, tweede lid, Fvw regelt dat de fondsbeheerders het provincie- en gemeentefonds beheren. Anders dan bij de specifieke uitkeringen (waarvoor de vakministers uiteindelijk verantwoordelijkheid dragen) zijn de fondsbeheerders dus verantwoordelijk voor het beheer van het provincie- en gemeentefonds. <p>Dit geeft de fondsbeheerders een relatief sterke positie bij bijvoorbeeld de decentralisatie-uitkering (door dit wetsvoorstel te wijzigen in BFU). Uiteindelijk bepalen de fondsbeheerders of bepaalde middelen aan het provincie- of gemeentefonds kunnen worden toegevoegd in de vorm van een decentralisatie-uitkering. Indien bijvoorbeeld zou blijken dat aan bepaalde middelen voorwaarden zijn gekoppeld die de bestedingsvrijheid van provincies of gemeenten beperken, zullen de fondsbeheerders beslissen dat de middelen in kwestie niet in de vorm van een decentralisatie-uitkering kunnen worden verstrekt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • art. 18 Fvw regelt dat over een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering voortijdig overleg plaatsvindt met de fondsbeheerders. Aan deze verplichting wordt in de praktijk invulling gegeven door concrete voorstellen voor de verstrekking van een specifieke uitkering (bijv. SPUK-regelingen) ambtelijk aan BZK voor te leggen. Deze voorstellen worden van een ambtelijk advies voorzien. Het komt ook geregeld voor dat de fondsbeheerders in een nog eerdere fase worden betrokken; nog voordat er een concrete regeling ligt. Op deze wijze kunnen de fondsbeheerders al in een vroeg stadium ambtelijk meedenken over de contouren van een specifieke uitkering. Feit blijft echter wel dat een specifieke uitkering vanaf de departementale begroting wordt verstrekt. Uiteindelijk is de vakminister dan ook verantwoordelijk voor een specifieke uitkering. Daarbij past niet dat er een instemmingsrecht voor de fondsbeheerders t.a.v. specifieke uitkeringen in de Fvw wordt opgenomen. Wel wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld te regelen dat elk voorstel tot verstrekking van een specifieke uitkering aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Hiermee wordt de positie van de fondsbeheerders versterkt, omdat het voor de fondsbeheerders mogelijk wordt in de ministerraad hun zienswijze te geven op het voornemen tot de verstrekking van een specifieke uitkering. <p>Los van bovenstaande bepalingen worden er in de praktijk ook enkele maatregelen genomen om de positie van de fondsbeheerders te versterken. Te denken valt aan de Actieagenda Sterk Bestuur waar de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) onderdeel van is (zie ook paragraaf 3.5).</p> <p>Naar het oordeel van de regering wordt met bovenstaande in voldoende waarborgen voorzien voor wat betreft de positionering van de fondsbeheerders.</p>
<p><i>2. Een waarborg van een goede parlementaire betrokkenheid bij de financiële verhoudingen</i></p>	<p>Uit de consultatiereactie van de ROB komt naar voren dat de positie van de Raad van State en het parlement versterkt moet worden bij de verstrekking van specifieke uitkeringen en op de verdeling van de algemene uitkering van het provincie- en gemeentefonds. Deze twee punten zijn eerder in de consultatieparagraaf al voorzien van een reactie</p>

	(respectievelijk in 10.2.2. en 10.2.5).
<i>3. Een governance die de gemeenten en provincies (via hun koepels) voldoende zeggenschap geeft bij alle beleidsontwikkelingen die de financiële verhoudingen raken</i>	<p>In art. 112 van de Provinciewet en art. 114 van de Gemeentewet is al geregeld dat de koepels van provincies respectievelijk gemeenten worden geconsulteerd over wetgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • waarbij medebewind wordt gevorderd; • in betekenende mate wijziging wordt aangebracht in de bevoegdheden van provincies of gemeenten; • Voor provincies is verder geregeld dat zij worden geconsulteerd over wetgeving waarbij de financiën van provincies in betekenende mate zijn betrokken (artikel 112, eerste lid, onderdeel c, Provinciewet). Met dit wetsvoorstel wordt deze consultatieverplichting ook ten aanzien van gemeenten geregeld. <p>Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd dat er tijdig overleg gevoerd dient te worden met de (koepelorganisaties van) de provincies en gemeenten bij de normeringssystematiek van het provincie- respectievelijk gemeentefonds.</p> <p>In de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, is het niet passend te regelen dat de provincies en gemeenten (of hun koepels) daadwerkelijk in moeten stemmen met het aan hun toegekende budget. Deze beslissing dient uiteindelijk door het Rijk, in concreto door de (begrotings)wetgever genomen te worden.</p>
<i>4. Duidelijk omschreven doelstellingen van het gemeente- en provinciefonds</i>	<p>In de begrotingsstaten bij het provinciefonds en het gemeentefonds wordt reeds uiteengezet wat de doelstelling van het provinciefonds respectievelijk gemeentefonds is:</p> <p>Via het provinciefonds of gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de provincies dan wel gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. provincies of gemeenten voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken; 2. een verdeling van de beschikbare financiële middelen over provincies of gemeenten, die elk van de provincies dan wel gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.⁷⁹ <p>Naar het oordeel van de regering heeft het geen meerwaarde deze doelstelling tevens in de wet vast te leggen.</p>
<i>5 Het instrumentarium om gemeenten en provincies structureel te voorzien van een adequate toedeling van middelen, conform artikel 108, derde lid van de Gemeentewet, waarin de wetgever met zijn begrotingswetten dient te voorzien.</i>	<p>In artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet (of artikel 105, derde lid, van de Provinciewet) is expliciet vastgelegd dat medebewindstaken moeten worden vergoed. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen, is het niet enkel relevant dat er een balans is tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht, maar is het ook van belang dat de financiële middelen op een passende wijze over de provincies of gemeenten wordt verdeeld.</p> <p>Over dit laatste aspect gaat het uitkeringsstelsel. Voor de ene taak kan het meer passend zijn om de financiering via (één of meer maatstaven) van de algemene uitkering te laten lopen, terwijl voor de andere taak een bijzondere fondsuitkering of specifieke uitkering passender is (bijvoorbeeld omdat een uitkering op declaratiebasis gewenst is). Voor een adequate</p>

⁷⁹ *Begrotingsstaat Provinciefonds*, Kamerstukken II 2024/25, 36600 C, nr. 2, p. 10 en *Begrotingsstaat Gemeentefonds*, Kamerstukken II 2024/25, 36600 B, nr. 2, p. 10.

	toedeling van middelen is een goed functionerend uitkeringsstelsel (en daarmee dit wetsvoorstel) van groot belang.
<i>6 Een goede balans in taken en middelen van de gemeenten en provincies, die rekening houdt met de risico's die elke overheid kan dragen en beïnvloeden;</i>	Op dit moment zijn er reeds verschillende bepalingen in de wet opgenomen die tot uitdrukking brengen dat er een goede balans tussen taken en middelen dient te bestaan. Het betreft hier artikel 2 Fvw en artikel 105, derde lid, Provinciewet dan wel art. 108, derde lid, van de Gemeentewet. De regering onderkent dat het enkele bestaan van deze artikelen niet meteen betekent dat er sprake is van een goede balans in taken en middelen. Met de UDO is beoogd om de invulling van deze artikelen te verbeteren. Ook volgt uit de Code interbestuurlijke verhoudingen als uitgangspunt dat bij de voorbereiding van interbestuurlijke arrangementen moet worden nagegaan of het bestaande instrumentarium (waaronder soort en omvang van de financiële middelen) toereikend is teneinde de decentrale overheden in staat te stellen de arrangementen goed uit te voeren.
<i>7 Inzicht bij de verantwoordelijke ministers en bij de gemeenten en provincies over de verwachtingen van de wetgever over de medebewindstaken en over de budgetten die de gemeenten en provincies daarvoor krijgen, ongeacht of ze die in het gemeente- of provinciefonds krijgen of via een specifieke uitkering.</i>	De ROB heeft deze aanbeveling reeds gedaan in het rapport 'Afrekenen met disbalans'. ⁸⁰ Op 9 januari 2026 is de kabinetsreactie op de adviezen gestuurd. ⁸¹ Daarin is opgenomen dat de huidige werkwijze via de UDO voldoende waarborgen biedt om voorafgaand aan het beleidsvoornemen een taak bij gemeenten of provincies te beleggen tot een passende inrichting en bekostiging te komen waarbij ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht in balans zijn. Het lukt echter onvoldoende om het gesprek over de balans op bestaande taken goed te voeren. Het lukt niet in voldoende mate en duurt vaak te lang om inzicht te krijgen in de omvang en oorzaken van de disbalans, die zich op een taak manifesteert. Het kabinet voert in het voorjaar van 2026 daarom een verkenning uit naar monitoring en hoe monitoring het gesprek over balans kan verbeteren. De introductie van de BFU in dit wetsvoorstel biedt mogelijkheden om in dit gesprek te voorzien doordat kwantitatieve informatie kan worden opgevraagd. Hiermee kan het gesprek tussen Rijk en medeoverheden beter worden gefaciliteerd.
<i>8 Een wettelijke borg van de jaarlijkse indexerings van de rijksbijdragen aan de gemeenten en provincies, in een evenwichtige afweging tussen de situatie op de rijksbegroting en de jaarlijkse kostenontwikkeling van de taken (autonoom en medebewind) van de gemeenten en provincies;</i>	Anders dan de ROB veronderstelt, betekent het wettelijk vastleggen van de normeringssystematiek niet automatisch dat daarmee de disbalans wordt verkleind. Het algemene uitgangspunt is dat het accres wordt berekend over de grondslag van het gehele gemeentefonds of provinciefonds (dus van de algemene uitkering en de bijzondere fondsuitkeringen tezamen). Ongeacht de afgesproken normeringssystematiek kan er altijd disbalans optreden omdat individuele taken een ander verloop kennen over de tijd. Als voor een bepaalde taak of opgave zou blijken dat er sprake is van een disbalans tussen taken en middelen is het mogelijk om in overleg met de betreffende koepel, voor individuele taken binnen de algemene uitkering of voor individuele bijzondere uitkeringen aanvullende afspraken te maken. Deze eventuele aanvullende afspraken vinden altijd hun neerslag in de begrotingen van het provincie- of gemeentefonds. Over begrotingsvoorstellen adviseert standaard de Raad van State. Daarnaast worden de begrotingswetten ter parlementaire goedkeuring aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Ook vanuit staatsrechtelijk perspectief acht de regering het niet wenselijk om de normeringssystematiek in de Fvw vast te leggen. Aangezien de hoogte van het provincie- en gemeentefonds bij begrotingswet wordt vastgesteld, zou dit namelijk inhouden dat de wetgever zichzelf zou gaan

⁸⁰ [Afrekenen met disbalans - advies over medebewindstaken | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur](#)

⁸¹ Kamerstukken II, 2025/26, 33 047, nr. 43.

	normeren. Staatsrechtelijk gezien zou dit enkel kunnen door provincies en gemeenten bij wet een specifieke aanspraak toe te kennen waaraan ook de begrotingswetgever zich steeds gebonden zou zien.
<i>9 Een periodieke vergelijking door de verantwoordelijke ministers van de baten en lasten van de gemeenten en provincies van hun medebewindstaken en een periodieke beschouwing van de rijksbijdragen aan de autonome taken;</i>	<p>De ROB heeft deze aanbeveling reeds gedaan in het rapport 'Afrekenen met disbalans'.⁸²</p> <p>Het kabinet gaat in 2026 samen met de koepels verkennen hoe het gesprek over de balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en bevoegdheden) en uitvoeringskracht beter gevoerd kan worden, door de informatiepositie- en voorziening te verbeteren. Hiervoor zal verkend worden hoe monitoring beter kan bijdragen aan het verbeteren van het gesprek over de balans tussen taken en middelen en waar nodig verder ontwikkeld kan worden. Hierbij zal aandacht zijn voor het aggregatieniveau waarop dit kan plaatsvinden en zal tevens bezien worden hoe gebruik kan worden gemaakt van bestaande onderzoeken op specifieke beleidsterreinen en de nieuwe uitkeringsvorm BFU.</p>
<i>10 Een goede balans tussen voldoende zekerheid voor de gemeenten en provincies over hun budgetten en voldoende flexibiliteit voor de minister om de budgetten tijdig aan te passen aan een veranderende financiële situatie;</i>	<p>De uiteindelijke budgettaire afspraken vinden hun neerslag in de begrotingswetsvoorstellen van het provincie- of gemeentefonds, welke standaard voor advies naar de Raad van State en voor vaststelling naar het parlement worden gestuurd.</p> <p>De provincies en gemeenten worden over de implicaties van de uiteindelijke budgettaire afspraken via de Circulaires geïnformeerd over de uitkeringen die zij uit het provincie- respectievelijk gemeentefonds zullen ontvangen.</p>
<i>11 Voldoende beleidsvrijheid voor de gemeenten en provincies bij de invulling van hun taken, zodat zij de taken kunnen uitvoeren op een manier die past bij de lokale wensen en die effectieve en efficiënte uitvoering mogelijk maakt</i>	In art. 114, eerste lid, Provinciewet en art. 116, eerste lid, Gemeentewet is reeds geregeld dat de Minister van Binnenlandse zaken de beleidsvrijheid van provincies dan wel gemeenten bevordert. Ook in het Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur krijgt dit aspect aandacht.
<i>12 Duidelijke principes en uitgangspunten bij de verdeling van rijksbudgetten tussen de gemeenten en provincies</i>	<p>Op dit moment bevat de Fvw al duidelijke principes en uitgangspunten voor de verdeling van rijksbudgetten. Voor de algemene uitkering geldt dat de verdeling van het voor provincies en gemeenten beschikbare budget rekening houdt met de verschillen tussen provincies/gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven (artikel 7). Ter uitwerking hiervan worden verdeelmaatstaven opgesteld (art. 8, eerste lid, Fvw).</p> <p>Voor de decentralisatie-uitkering is geregeld dat een van de algemene uitkering afwijkende verdeling mag worden gehanteerd (art. 5, tweede lid, Fvw). Wel is het zo dat met de verdeling geen afbreuk mag worden aan de onvoorwaardelijkheid en vrije besteedbaarheid van het provincie- of gemeentefonds. Bij de BFU blijven deze uitgangspunten gehandhaafd (zie ook paragraaf 3 van deze memorie van toelichting).</p> <p>Voor een specifieke uitkering is in principe elke verdeling mogelijk. Wel is het van belang dat transparant is welke verdelingsmethode is gehanteerd (zie ook punt 14).</p>
<i>13 Geschikte typen uitkeringen voor de</i>	Dit betreft het uitkeringsstelsel. Verreweg de meeste bepalingen van de Fvw gaan over het uitkeringsstelsel. Met onderhavig wetsvoorstel wordt

⁸² [Afrekenen met disbalans - advies over medebewindstaken | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur](#)

<i>bekostiging van de verschillende typen taken van de gemeenten en provincies</i>	beoogd de nodige verbeteringen in het uitkeringsstelsel aan te brengen.
<i>14 Voldoende transparantie, zowel bij de totstandkoming van de bedragen voor de gemeenten en provincies tezamen als bij de verdeling van deze middelen.</i>	<p>Voor de verdeling van de algemene uitkering geldt dat deze transparant is. Op grond van artikel 8 van de Fvw wordt de verdeling van de algemene uitkering bepaald aan de hand van maatstaven. Deze maatstaven zijn gepubliceerd in het Besluit financiële verhouding 2001. Daarnaast worden de provincies en gemeenten uitgebreid geïnformeerd over de verdeling van de algemene uitkering via de Circulaires provinciefonds en gemeentefonds.</p> <p>Ook voor de bijzondere fondsuitkeringen en specifieke uitkeringen is het van belang dat het transparant is op welke wijze het totaal beschikbare bedrag is verdeeld. Voor specifieke uitkeringen was in de consultatieversie van het wetsvoorstel reeds geregeld dat bij het regelen van een specifieke uitkering moet worden geregeld op welke wijze het totaalbedrag is verdeeld. Naar aanleiding van de consultatiereacties wordt ook ten aanzien van de bijzondere fondsuitkering in het wetsvoorstel geregeld dat in de verleningsbeschikking moet worden vermeld op welke wijze het totaal beschikbare bedrag van een bijzondere fondsuitkering is verdeeld. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.</p>
<i>15 Een periodieke beschouwing per medebewindstaak of de gehanteerde typen uitkeringen nog de beste zijn.</i>	<p>De ROB heeft deze aanbeveling reeds gedaan in het rapport 'Afrekenen met disbalans'.⁸³</p> <p>Het kabinet blijft voortdurend het gesprek voeren met medeoverheden over de balans tussen taken, middelen en uitvoeringskracht en eventuele disbalans die daartussen is ontstaan. Onderdeel van dit gesprek is ook de uitkeringsvorm.</p>
<i>16 Verantwoordingslasten die niet minder dan gewenst en niet meer dan nodig zijn.</i>	<p>Zoals hierboven reeds aangegeven, regelt art. 18 Fvw dat over een voorstel tot verstrekking van een specifieke uitkering tijdig overleg plaatsvindt met de fondsbeheerders. Aan deze verplichting wordt in de praktijk invulling gegeven door concrete voorstellen tot verstrekking van een specifieke uitkering ambtelijk aan het ministerie van BZK voor advies voor te leggen. Bij deze advisering door BZK is uitdrukkelijk aandacht voor de inrichting van de verantwoording en de daarmee samenhangende verantwoordingslasten.</p>
<i>17 Mogelijkheden voor het oplossen van eventuele geschillen in de financiële verhoudingen tussen ministers en gemeenten en provincies</i>	<p>De Raad van State heeft in 2021 een voorlichting uitgebracht waarin vraagtekens worden gezet bij een permanent mechanisme van geschillenbeslechting. De Raad van State ziet meer in een goed proces aan de voorkant.⁸⁴ De toenmalig minister van BZK heeft vervolgens aan de Tweede Kamer laten weten meer te zien in een goede voorbereiding van nieuw beleid dat decentrale overheden raakt zodat geschillen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.⁸⁵ Daarom is er gewerkt aan de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) die aan de voorkant bij nieuw beleid dat medeoverheden raakt wordt toegepast. In het Regeerprogramma is opgenomen dat BZK de inzet op trajecten in het kader van de UDO intensificeert, zodat de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt nadrukkelijk en op het juiste moment betrokken worden in landelijk beleid.</p> <p>Er is op dit moment wat de regering betreft geen aanleiding om dit standpunt te herzien.</p>

Suppletie-uitkering

De ROB geeft in de consultatiereactie aan dat in het gemeentefonds gebruik wordt gemaakt van suppletie-uitkeringen, voor de bommenregeling en als overgangsmaatregel. De Fvw kent echter de

⁸³ [Afrekenen met disbalans - advies over medebewindstaken | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur](#)

⁸⁴ Kamerstukken II 2021/22, 30184, nr. 37, p. 2.

⁸⁵ Kamerstukken II 2021/22, 30184, nr. 37, p. 2.

suppletie-uitkeringen niet. De ROB ziet er geen toegevoegde waarde in, en adviseert daarvoor voortaan bijzondere fondsuitkeringen te gebruiken.

De overgangsmaatregel, oftewel het ingroeipad, is voor de algemene uitkering van het gemeentefonds reeds in het Besluit financiële verhouding 2001⁸⁶ vastgelegd. Het ingroeipad betreft de verdeling van de algemene uitkering die gedurende het ingroeipad wordt afgetopt.

De bommenregeling is een uitkeringsvorm ten laste van de algemene uitkering van het gemeentefonds die gebaseerd is op het principe van onderlinge solidariteit tussen gemeenten. Het is een regeling *ván* gemeenten, *vóór* gemeenten. Het idee achter de regeling is, conform de doelstelling van het gemeentefonds, dat gemeenten die veel kosten hebben op het gebied van het ruimen van ontplofbare oorlogsresten, hier beperkt financieel nadeel van ondervinden ten opzichte van andere gemeenten die hier niet mee te maken hebben. Alle uitkeringen in het kader van de bommenregeling worden door alle gemeenten gezamenlijk gedragen ten laste van de algemene uitkering.

Gezien dat het zowel bij de overgangsmaatregel (ingroeipad) als bij de bommenregeling gaat om de verdeling van de beschikbare middelen van de algemene uitkering is het naar het oordeel van de regering niet passend deze uitkeringen om te zetten naar een bijzondere fondsuitkering. 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.

Arbitrageregeling

VNG vraagt om het vastleggen van een gezaghebbend orgaan in de Financiële-verhoudingswet voor arbitragekwesties.

Voor de reactie hierop wordt verwezen naar punt 17 in de tabel hierboven.

Artikel 2 Fvw

De VNG adviseert artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet aan te scherpen en te verduidelijken. Zo zou in het eerste lid kunnen worden opgenomen dat hierbij in ieder geval wordt ingegaan op de financiële gevolgen van de organisatorische, personele en operationele consequenties van de beleidsvoornemens. Ook zou een lid kunnen worden toegevoegd waarmee de mogelijkheid ontstaat om de vereisten voor de beantwoording van de artikel 2-vraag in lagere regelgeving te operationaliseren. Hierbij zou overigens het instrument van een ministeriële regeling toepasselijk zijn. Tot slot zou in het tweede lid een directe relatie kunnen worden gelegd met artikel 108 van de Gemeentewet, omdat er soms verwarring lijkt te zijn over de reikwijdte van dat artikel. Gelet op de uitingen van de minister van BZK, is het doel van art. 2 om taken en middelen in balans te krijgen.

De regering onderkent het belang van een goede balans tussen de taken die medeoverheden uitvoeren, de beschikbare middelen en uitvoeringskracht. Zoals de VNG zelf ook aangeeft is een belangrijk onderdeel van de UDO het beantwoorden van artikel 2-vragen. De UDO faciliteert het vroegtijdige gesprek tussen Rijk en medeoverheden over uitvoerbaar beleid en bevordert hiermee de interbestuurlijke samenwerking. De UDO is een verplichte kwaliteitseis in het beleidskompas en kan worden gezien als een operationalisering van plichten uit de Gemeentewet en de Provinciewet om de gevolgen voor gemeenten en provincies te onderzoeken en te beschrijven in de memorie van toelichting. In de brief Voortgang Uitvoerbaarheidstoets Decentrale overheden van 31 mei 2025⁸⁷ wordt aangegeven dat het, gezien de korte looptijd van de UDO, nog te vroeg is om conclusies te trekken over het doelbereik van de UDO. De eerste ervaringen zijn echter positief. Het is op dit moment dan ook niet nodig om de artikel 2-vragen in lagere regelgeving te operationaliseren.

⁸⁶ Artikel 29 van het Besluit financiële verhouding 2001.

⁸⁷ Kamerstukken II 2024/25, 33047, nr. 32.

Technische aanpassing Provinciewet

De provincie Utrecht merkt op dat in het wetsvoorstel artikel 213, derde lid, onderdeel b van de Gemeentewet wel wordt gewijzigd, maar de evenknie in de Provinciewet (artikel 217, derde lid, onderdeel b) niet.

Sinds de inwerkingtreding van de Verzamelwet BZK 2024 is de inhoud van artikel 217, derde lid, onderdeel b, van de Provinciewet inderdaad corresponderend met artikel 213, derde lid, onderdeel b, van de Gemeentewet. Deze wetswijziging is nog niet in het wetsvoorstel verwerkt. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

10.4 Formeel advies Algemene Rekenkamer

Op 4 november 2025 heeft de Algemene Rekenkamer in het kader van het overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. In het advies merkt de Rekenkamer op dat de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de verdelingsmethode van de algemene uitkering geen gevolgen heeft voor de wettelijke taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en ook geen vragen met betrekking tot verantwoording oproept. Om deze reden behandelt de Rekenkamer in haar advies enkel de wijzigingen ten aanzien van het uitkeringsstelsel. Dit doet de Algemene Rekenkamer aan de hand van vier aandachtspunten, die hieronder zijn beschreven.

10.4.1. Karakter van de bijzonder fondsuitkering

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de bijzondere fondsuitkering ten goede komt aan de algemene middelen van provincies of gemeenten. Verantwoording over de besteding van deze middelen wordt dan ook – net als bij de algemene uitkering – afgelegd aan provinciale staten of de gemeenteraad, en niet aan het Rijk. Volgens de Rekenkamer laat het wetsvoorstel er geen misverstand over bestaan dat aan de besteding van de bijzondere fondsuitkering geen voorwaarden mogen worden gesteld.

Vanuit het oogpunt van de verantwoording op rijksniveau vindt de Rekenkamer het positief dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om voor evaluatie of verdeling noodzakelijke informatie te verzamelen. Zo wordt een vakminister in staat gesteld zijn beleid te evalueren, zodat hij zijn verantwoordelijkheid om periodiek te onderzoeken of het beleid doelmatig en doeltreffend is, kan waarmaken. Tegelijkertijd merkt de Rekenkamer op dat de vakminister geen sturing heeft op de financiële middelen die in het kader van dat beleid worden verstrekt via de BFU: er gelden immers geen bestedingsvoorwaarden. Deze middelen staan niet op zijn begroting en hij kan zich niet verantwoorden over de besteding ervan. De Rekenkamer ziet een rol voor de fondsbeheerders om erop toe te zien dat aan een bijzondere fondsuitkering geen voorwaarden of ontoelaatbare afspraken worden verbonden. Ook dienen zij vooraf te toetsen of de verdeling transparant is en of de opgevraagde informatie binnen de wettelijke kaders past. Maar ook vakministers en de Staten-Generaal dienen zich volgens de Rekenkamer deze kaders bij een keuze voor een bijzondere fondsuitkering goed te realiseren. In dit licht valt de Rekenkamer op dat in de memorie van toelichting een informatieverzoek van de Staten-Generaal als een mogelijke zwaarwegende reden wordt genoemd om vaker dan een keer paar jaar informatie op te vragen. Het is volgens de Rekenkamer van groot belang dat de fondsbeheerders hierop letten bij de uitvoering de komende jaren en hier ook bij evaluatie aandacht aan besteden.

De mogelijkheid om meermaals per jaar informatie te vragen, is geschrapt.

Verder merkt de Algemene Rekenkamer op dat de samenwerking tussen bestuurslagen een terugkerend aandachtspunt is. Als bij interbestuurlijke samenwerking een bijzondere fondsuitkering wordt ingezet, kan een vakminister wel worden aangesproken op het bereiken van de doelstellingen van de samenwerking en zijn eigen rol daarbinnen, maar kan de gemeente of provincie niet gebonden worden als het gaat om de besteding van middelen. Evenmin kunnen de middelen worden teruggevorderd. Elke partij moet vanuit de eigen rol en positie kunnen bijdragen, met daarbij passende verantwoording aan de democratisch gekozen organen. De Algemene Rekenkamer stelt hierbij dat dit wetsvoorstel dit bredere vraagstuk niet kan oplossen. De nieuwe uitkeringsvorm is hierin slechts een element van de oplossing.

10.4.2. Vereenvoudiging en uniformering bij specifieke uitkeringen

De Algemene Rekenkamer onderschrijft van harte het oogmerk van vereenvoudiging en uniformering van de specifieke uitkering (en bijzondere uitkering voor de Caribische openbare lichamen). Wel zal moeten blijken hoe de aanpassingen in het wetsvoorstel in de praktijk zullen uitpakken. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dit goed te monitoren.

Verder merkt de Algemene Rekenkamer op dat het voornemen bestaat om een aantal uitvoeringsvarianten uit te werken voor wat betreft de verantwoording van specifieke uitkering. Volgens de memorie van toelichting is overwogen om deze varianten uit te werken bij ministeriële regeling, maar bij nader inzien is ervoor gekozen om deze onderwerpen in een handreiking op te nemen. In het licht van het streven naar uniformering en duidelijkheid adviseert de Rekenkamer deze keuze te heroverwegen en de uitvoeringsvarianten toch vast te leggen in een ministeriële regeling.

Dit advies van de Algemene Rekenkamer wordt niet overgenomen. Het is belangrijk om bij de verantwoording van specifieke uitkeringen maatwerk te kunnen toepassen wanneer dit noodzakelijk is. Daarom is ervoor gekozen om de varianten uit te werken in modellen in plaats van een ministeriële regeling. De verwachting is dat de modellen in de handreiking ook al kunnen bijdragen aan een uniformering in de verantwoording van specifieke uitkeringen. Ook dienen vakministers te motiveren wanneer ze willen afwijken en de fondsbeheerders zullen dit aspect in hun advisering en toetsing betrekken. Het voornemen is om bij de evaluatie van dit wetsvoorstel in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag of het doel van uniformering middels de handreikingen voldoende bereikt wordt (zie ook paragraaf 9 van deze memorie van toelichting)

10.4.3. Integrale informatievoorziening aan het parlement

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de verplichting om jaarlijks een Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) te publiceren, komt te vervallen. In plaats daarvan dient jaarlijks uiterlijk op 31 december een Integraal Overzicht Financiën inzake de provincies, gemeenten en Caribisch Nederland aan de Staten-Generaal te worden gestuurd. De Algemene Rekenkamer staat positief tegenover een integrale informatievoorziening aan het parlement over het uitkeringsstelsel. Maar gezien de uiterste verschijningsdatum van 31 december zal deze informatie niet meer kunnen worden meegenomen bij de begrotingsbehandeling. De Algemene Rekenkamer adviseert daarom om met het parlement af te spreken wat de meest geschikte datum voor het uitbrengen van deze overzichten is in het licht van de rijksverantwoording in het voorjaar of voor de begrotingsbehandeling in het najaar.

Het is inderdaad het streven om de Integrale Overzichten telkens voor de begrotingsbehandeling naar de Kamers te sturen. Gelet op het feit dat begrotingsbehandelingen niet altijd op hetzelfde tijdstip plaatsvinden, is in het wetsvoorstel geregeld dat het overzicht in ieder geval op 31 december van het jaar t+1 moet worden aangeboden. Dit is ook elders in deze memorie van toelichting verduidelijkt.

10.4.4. Voortzetting van actieve rol fondsbeheerders

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de fondsbeheerders in de afgelopen jaren sterker zijn gaan toezien op de inzet van de decentralisatie-uitkering. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat deze actieve rol wordt voortgezet. Zo is in de memorie van toelichting opgenomen dat de fondsbeheerders erop zullen toezien dat aan een bijzondere fondsuitkering geen voorwaarden of ontoelaatbare afspraken worden verbonden en dat zij voorafgaand toetsen of de uitkering binnen de wettelijke kaders past. Ook bij specifieke uitkeringen dient tijdig overleg plaats te vinden met de fondsbeheerders. De Algemene Rekenkamer beoordeelt deze (actieve) rol van de fondsbeheerders positief.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

In het wetsvoorstel is geregeld dat de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt, waarbij de afzonderlijke artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Aan specifiek artikel I, onderdeel F, (wijziging artikel 8 Fvw) kan terugwerkende kracht worden verleend tot en met 1 januari 2027 (zie ook paragraaf 3.6 en de toelichting op artikel XXVIII). Het ligt voor de hand de wet in werking te laten treden op 1 januari van een bepaald jaar, omdat dan niet gedurende een begrotingsjaar de regels wijzigen.

Verder is in dit wetsvoorstel overgangsrecht opgenomen. Uit aanwijzing van 5.60 van de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat overgangsrecht in principe in een te wijzigen wet moet worden opgenomen (in dit geval de Fvw en de FinBES). Sommige overgangsrechtelijke bepalingen strekken zich echter ook uit over andere wetten (bijv. wetten waarin grondslagen voor subsidies zijn opgenomen). Daarom is ervoor gekozen het overgangsrecht niet in de te wijzigen wet, maar in deze wijzigingswet op te nemen. Concreet gaat het om het volgende overgangsrecht:

1. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de decentralisatie- en integratie-uitkeringen komen te vervallen en dat daarvoor de bijzondere fondsuitkering in de plaats komt. Na de inwerkingtreding van deze onderdelen kunnen de bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen eenvoudig worden omgezet in een bijzondere fondsuitkering. Zoals echter in de paragraaf 2.2 reeds beschreven, wordt de verdeling van decentralisatie- en integratie-uitkeringen geregeld bij AMvB. In de praktijk worden deze AMvB's enkele jaren na het betreffende uitkeringsjaar in kwestie vastgesteld. Dit zou betekenen dat na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet alle decentralisatie- en integratie-uitkeringen die vóór de inwerkingtreding zijn verstrekt, bij AMvB zijn geregeld. Om het mogelijk te ook voor deze decentralisatie- en integratie-uitkeringen een AMvB op te stellen, voorziet artikel XX, eerste lid, in (eerbiedigend) overgangsrecht: artikel 5 en 13 van de Financiële-verhoudingswet (oud) blijven voor deze situatie van toepassing.

Verder bevat artikel XX, tweede lid, een bepaling van (eerbiedigend) overgangsrecht ten aanzien van verzameluitkeringen die vóór de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, zijn verstrekt.

2. De bepaling dat specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen geen subsidies zijn, geldt niet voor reeds bestaande specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen. Voor deze uitkeringen blijft het oude recht gelden. Op deze wijze wordt voorkomen dat de betreffende uitkeringen vanaf de inwerkingtreding van deze wet niet meer rechtsgeldig zijn, met name wanneer zij hun grondslag vinden in een kaderwet subsidies. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel XXI.

3. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat specifieke uitkeringen lager dan een bij AMvB te bepalen grensbedrag niet mogen worden verstrekt. Met artikel XXII (eerbiedigend overgangsrecht) wordt geregeld dat deze bepaling niet geldt voor bestaande specifieke uitkeringen.

4. Met dit wetsvoorstel wordt in de Fvw en de FinBES geregeld welke elementen tenminste bij de regeling van een specifieke uitkering geregeld dienen te worden (o.a. bepaling inzake verdeling van het budget en een bepaling inzake terugvordering). Deze verplichting is voor het eerst van toepassing op *nieuwe* wetten, AMvB's en ministeriële regelingen waarin een specifieke uitkering dan wel bijzondere uitkering wordt geregeld. Op deze wijze wordt voorkomen dat bestaande wettelijke voorschriften waarin een specifieke uitkering dan wel bijzondere uitkering is geregeld, in strijd zijn met de Fvw of FinBES. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel XXIII.

5. Als gevolg van dit wetsvoorstel wijzigen de grondslagen voor specifieke uitkeringen (art. 17 Fvw) en bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen (art. 92 FinBES). Om te voorkomen dat specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen na de inwerkingtreding van deze wet een rechtsgeldige grondslag ontberen, wordt geregeld dat voor bestaande specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen het oude artikel 17 Fvw respectievelijk artikel 92 FinBES van toepassing blijft. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel XXIV.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging Fvw)

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1)

In artikel 1, onderdeel c, van de Financiële-verhoudingswet, is de 'Minister wie het aangaat' gedefinieerd als de Minister die een specifieke uitkering heeft verstrekt. Deze definitie kan vervallen, omdat de betrokkenheid van de vakministers in dit wetsvoorstel niet enkel beperkt is tot

specifieke uitkeringen, maar zij ook een rol hebben bij de bijzondere fondsuitkering. Bovendien is thans de aanduiding 'Minister *die* het aangaat' gebruikelijk.

Artikel I, onderdeel B (wijziging opschrift Hoofdstuk 2)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt het opschrift van Hoofdstuk 2 gewijzigd van 'Het provinciefonds en gemeentefonds' in 'Uitkeringen uit het provinciefonds en gemeentefonds' om zo beter tot uitdrukking te brengen dat het provincie- en gemeentefonds meerdere uitkeringsvormen omvat.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 5)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt artikel 5 van de Financiële-verhoudingswet gewijzigd. In de eerste plaats wordt geregeld dat de decentralisatie- en de integratie-uitkering komen te vervallen en dat daarvoor de bijzondere fondsuitkering in de plaats komt. Aanvankelijk heeft de Taskforce uitkeringsstelsel de aanbeveling gedaan om de uitkering aan te duiden als "bijzondere provinciefondsuitkering" en "bijzondere gemeentefondsuitkering", om zo elke naamsverwarring met de bijzondere uitkering voor de openbare lichamen in Caribisch Nederland te vermijden (zie ook bijlage 1 bij deze memorie van toelichting). Bij nader inzien is er echter toch voor gekozen om de kortere term 'bijzondere fondsuitkering' te hanteren. Redenen hiervoor zijn dat in het normaal spraakgebruik ook de term 'bijzondere fondsuitkering' gehanteerd wordt en de wettekst op deze wijze beter leesbaar is. Bovendien maakt de Financiële-verhoudingswet bij de andere uitkeringen (bijv. algemene uitkering) ook geen expliciet onderscheid tussen provinciefonds- en gemeentefondsuitkeringen.

In de tweede plaats wordt met dit wijzigingsonderdeel voorgesteld het huidige derde lid van artikel 5 te laten vervallen, waarin is geregeld dat in de begroting van het provincie- of gemeentefonds een voorziening kan worden getroffen voor de situatie dat meerdere departementen bij de verstrekking van een specifieke uitkering zijn betrokken. Deze situatie komt in de praktijk namelijk niet (meer) voor.

In het rapport van de drie universitaire onderzoeksinstituten (zie paragraaf 2.3.1) is geadviseerd in de begrotingen van het provincie- en gemeentefonds niet enkel de *totalen* van de bijzondere fondsuitkeringen op te nemen, maar ook de *afzonderlijke* bijzondere fondsuitkeringen. Aanvankelijk heeft de Taskforce uitkeringsstelsel deze aanbeveling overgenomen (zie ook bijlage 1 bij deze memorie van toelichting). Bij nader inzien is er echter voor gekozen deze aanbeveling niet over te nemen, omdat het opnemen van afzonderlijke bedragen niet goed past bij de systematiek van de begroting (waarin doorgaans enkel macrobedragen zijn opgenomen). De afzonderlijke bedragen worden wel opgenomen in de bijlage van de begroting.

Artikel I, onderdeel D (invoeging artikel 5a)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt een nieuw artikel 5a ingevoegd, waarin wordt geregeld dat de fondsbeheerders met betrekking tot de normeringssystematiek van het provincie- en het gemeentefonds, tijdig in overleg treden met provincies en gemeenten of een instantie die voor hen representatief wordt geacht (IPO of VNG). De formulering 'instantie die voor deze representatief wordt geacht' komt ook voor in artikel 112 Provinciewet en artikel 114 Gemeentewet. Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze memorie toelichting. 'Tijdig' betekent dat het overleg op een dusdanig tijdstip plaatsvindt dat eventueel nog aanpassingen aan het beleidsvoornemen kunnen worden gedaan. Dit is doorgaans ook al gebruikelijk, maar wordt nu opgenomen in het wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 6)

In het huidige artikel 6, vierde lid, is geregeld dat gemeenten gezamenlijk recht hebben op het in de begroting van het gemeentefonds vermelde bedrag, bedoeld in artikel 5, eerste lid, voor dat jaar verminderd met het totaal aan verplichtingen voor de aanvullende uitkeringen. Deze bepaling dient echter te worden aangevuld in verband met de voorgestelde bepaling over de suppletiebijdrage voor het ruimen van ontplofbare oorlogsresten ('bommenregeling'; het voorgestelde artikel 11a). In het voorgestelde artikel 11a, tweede lid, wordt geregeld dat een suppletiebijdrage voor het ruimen van ontplofbare oorlogsresten ten laste komt van het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen en aanvullende uitkeringen,

bedoeld in artikel 5, eerste lid. Indien een suppletiebijdrage verstrekt wordt, leidt dit dus tot een lagere algemene uitkering voor alle andere gemeenten. Om deze reden dient in artikel 6, vierde lid, geregeld te worden dat het bedrag waar gemeenten gezamenlijk recht op hebben niet alleen verminderd wordt met het totaal aan verplichtingen voor aanvullende uitkeringen, maar ook met suppletiebijdragen als bedoeld in artikel 11a die worden verleend.

Verder dient te worden geëxpliciteerd dat het bedrag waar provincies of gemeenten gezamenlijk recht op hebben wordt verminderd met eventuele ingroepaden voor provincies of gemeenten, ter voorkoming van onaanvaardbare herverdeeffecten bij de wijziging van een uitkering, bedoeld in artikel 22, onderdeel f (zie ook de toelichting op artikel I, onderdeel V). Daartoe worden artikel 6, derde lid en vierde lid aangevuld. Tot slot wordt geëxpliciteerd dat het bedrag waar gemeenten gezamenlijk recht op hebben wordt verminderd met de bijdragen in verband met tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling. Daartoe wordt het vierde lid aangevuld.

Met onderhavig wijzigingsonderdeel wordt bovenstaande geregeld.

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 8)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt voorgesteld artikel 8 van de Financiële-verhoudingswet, dat gaat over de verdeelwijze van de algemene uitkering, op enkele punten te wijzigen. In de eerste plaats wordt voorgesteld de onderscheidingen, zoals die thans in artikel 8, eerste lid, zijn geregeld, te laten vervallen. In de tweede plaats wordt in artikel 8 geregeld dat de maatstaven van de algemene uitkering *ten minste* betrekking dienen te hebben op de kenmerken, genoemd in artikel 8 (in plaats van uitsluitend).

In de derde plaats wordt voorgesteld het huidige tweede lid, waarin de vereveningspercentages voor de ozb van gemeenten zijn geregeld, te laten vervallen. Daarmee wordt materieel bewerkstelligd dat deze vereveningspercentages worden gedelegeerd naar lagere regelgeving.

Op de plaats van het tweede lid wordt voortaan geregeld op welke structuurkenmerken de maatstaven voor de algemene uitkering uit het *provinciefonds ten minste* betrekking moeten hebben. In het voorgestelde derde lid wordt geregeld op welke structuurkenmerken de algemene uitkering uit het *gemeentefonds ten minste* betrekking moet hebben. Thans zijn deze structuurkenmerken – die inhoudelijk niet worden gewijzigd – nog in het eerste lid geregeld.

Op grond van artikel 8, derde lid, van de Fvw (dat met dit wetsvoorstel vernummerd wordt tot vierde lid) dienen de maatstaven van de algemene uitkering vastgesteld te worden bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Ingevolge het (huidige) vierde lid is aan deze algemene maatregel van bestuur een *nahangprocedure* verbonden: nadat de AMvB in het Staatsblad is geplaatst, dient van de plaatsing onverwijld mededeling te worden gedaan aan de beide Kamers der Staten-Generaal. De AMvB mag niet eerder dan acht weken na de plaatsing in werking treden. Voorgesteld wordt om deze nahangprocedure te vervangen door een voorhangprocedure, zodat beide Kamers in een eerder stadium bij de AMvB worden betrokken. Dit wordt in het vijfde lid geregeld.

Voor een uitgebreide toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel G (invoegen artikel 'bommenregeling')

Met dit wijzigingsonderdeel wordt een nieuw artikel 11a toegevoegd. Het artikel heeft betrekking op de zogenoemde 'bommenregeling'. Voor een nadere argumentatie voor het opnemen van dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het eerste lid wordt geregeld dat de fondsbeheerders aan gemeenten een suppletiebijdrage kunnen verstrekken ten behoeve van de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van ontplofbare oorlogsresten. Enkel gemeenten kunnen een dergelijke suppletiebijdrage ontvangen. Voor de naam suppletie*bijdrage* is gekozen, om zo tot uitdrukking te brengen dat het niet een eigenstandige uitkering in het uitkeringsstelsel betreft (zoals de bijzondere fondsuitkering of de

aanvullende uitkering), maar een bijdrage aan gemeenten *binnen* de algemene uitkering. Om deze reden is het artikel ook geplaatst in paragraaf 2.2 van de Financiële-verhoudingswet, die gaat over de algemene uitkering.

Het tweede lid regelt dat een verstrekte suppletiebijdrage ten laste komt van het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen en aanvullende uitkering, bedoeld in artikel 5, eerste lid. Indien een suppletie-bijdrage wordt verstrekt, leidt dit dus tot een lagere algemene uitkering voor alle andere gemeenten.

In het derde lid is geregeld dat de fondsbeheerders nadere regels over de suppletiebijdrage kunnen stellen. Het kan hierbij onder meer om regels gaan betreffende de aanvraagprocedure, de vereisten om voor een suppletie-bijdrage in aanmerking te komen en het percentage van de kosten dat wordt vergoed.

Artikel I, onderdeel H (wijziging opschrift paragraaf 2.4)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt het opschrift van paragraaf 2.4 gewijzigd van 'overige uitkeringen' naar 'De bijzondere fondsuitkering'.

Artikel I, onderdeel I (wijziging artikel 13)

Het huidige artikel 13 van de Financiële-verhoudingswet bevat bepalingen inzake de decentralisatie- en de integratie-uitkering. Aangezien de bijzondere fondsuitkering voor deze uitkeringen in de plaats komt, is artikel 13 hierop aangepast.

Uit het voorgestelde artikel 13, eerste lid, vloeit voort dat kenmerkend voor de bijzondere fondsuitkering is dat deze op een andere wijze kan worden verdeeld dan de algemene uitkering. Wel geldt ingevolge het voorgestelde tweede lid dat de bijzondere fondsuitkering, net als de algemene uitkering, ten goede komt aan de algemene middelen en daarmee vrij besteedbaar is. Provinciale staten en gemeenteraad kunnen hier dus vrij over beschikken bij de uitoefening van hun budgetrecht. Dit betekent dat de bijzondere fondsuitkering vrij besteedbaar is en bestedingsvoorwaarden of andere voorwaarden uitgesloten zijn. Zie verder paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het voorgestelde derde lid wordt bepaald dat de verdeling van een bijzondere fondsuitkering (ook) kan worden gebaseerd op informatie die afkomstig is van provincies of gemeenten. Er kunnen zich namelijk situaties voordoen waarbij het lastig is om op basis van objectieve verdeelsleutels een goede verdeling te maken tussen medeoverheden. In dergelijke gevallen kan het nodig zijn om informatie van medeoverheden te ontvangen om een juiste verdeling op te stellen. Thans bestaat er nog discussie over de vraag of het ontvangen van dergelijke informatie ten behoeve van de verdeling van een decentralisatie-uitkering mogelijk is. Indien men zich op het standpunt stelt dat het verstrekken van dergelijke informatie een voorwaarde is voor het ontvangen van middelen, zou men tot de conclusie kunnen komen dat enkel nog een specifieke uitkering mogelijk is (een bijdrage *onder voorwaarden*). Dit acht de regering ongewenst. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 13, derde lid, duidelijk onderstreept dat de verdeling van een bijzondere fondsuitkering wel degelijk kan worden gebaseerd op informatie die door de medeoverheden is aangeleverd. Wel wordt benadrukt dat het opvragen van uitgebreide plannen niet is toegestaan. Dit zou te veel neigen naar een aanvraagprocedure, waarvoor de specifieke uitkering aangewezen is.

Artikel I, onderdeel J (wijziging artikel 14)

Het huidige artikel 14 heeft betrekking op de specifieke uitkering, bedoeld in artikel 5, derde lid, Fvw. Aangezien artikel 5, derde lid vervalft (zie artikel I, onderdeel C), kan hetgeen wat thans in artikel 14 geregeld is, ook vervallen. In plaats daarvan worden in artikel enkele aanvullende bepalingen met betrekking tot de bijzondere fondsuitkering geregeld.

In het voorgestelde eerste lid wordt bepaald dat de fondsbeheerders jaarlijks bij beschikking de bijzondere fondsuitkeringen vaststellen die provincies en gemeenten ontvangen.⁸⁸

⁸⁸ Deze bepaling heeft dezelfde formulering als artikel 10, eerste volzin, Fvw, waarin is bepaald dat de fondsbeheerders over ieder uitkeringsjaar de algemene uitkeringen aan de provincies en gemeenten

Hiermee komt er een einde aan de vaststellingsprocedure met jaarlijkse AMvB's zoals dat op dit moment nog bij de decentralisatie- en integratie-uitkeringen het geval is (zie ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting). Net als bij de algemene uitkering geldt echter dat op het moment van betaling van de BFU de hoogte van de bijzondere fondsuitkering nog niet definitief kan worden vastgesteld. Bij sommige bijzondere fondsuitkeringen, zoals bijzondere fondsuitkeringen waaraan maatstaven ten grondslag liggen, zou het voor kunnen komen dat op het moment van verlenen nog niet alle gegevens definitief zijn. Ook zou het voor kunnen komen dat de omvang van een uitkering tussentijds moet worden gecorrigeerd. Daarom wordt gewerkt met twee beschikkingen: een verleningsbeschikking (voorgestelde tweede lid) waarbij de bijzondere fondsuitkering als voorschot wordt verstrekt en een beschikking waarmee de bijzondere fondsuitkering definitief wordt vastgesteld. Deze werkwijze is in overeenstemming met artikel 15 Fvw.

In het tweede tot en met het vierde lid wordt nader uitgewerkt in welke gevallen informatie over een verleende bijzondere fondsuitkering kan worden opgevraagd.⁸⁹ In het tweede lid is bepaald dat de fondsbeheerders in de verleningsbeschikking kunnen verplichten dat gedeputeerde staten van provincies of colleges van burgemeesters en wethouders van gemeenten die een bijzondere fondsuitkering ontvangen bepaalde kwantitatieve informatie aan de vakminister verstrekken. Dit mag echter alleen indien de informatie noodzakelijk is:

- voor de monitoring dan wel evaluatie van het beleid dat aan de verstrekking van de bijzondere fondsuitkering ten grondslag ligt;
- Om - met het oog op de toekomstige omvang of verdeling van de uitkering - vast te kunnen stellen of de omvang dan wel verdeling aansluit bij de lasten van provincies of gemeenten (zie ook paragraaf 3.1.3).

Uit voorgaande vloeit voort dat deze informatie op geen enkele wijze is bedoeld als verantwoording van de besteding. Over de verantwoording van de bestedingen, zowel ten aanzien van de rechtmatigheid als ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid wordt lokaal verantwoording afgelegd. Dus door gedeputeerde staten aan provinciale staten en door het college aan de raad. Het is bij toepassing van deze uitkering immers niet de minister die zich over de besteding verantwoordt aan het parlement. De informatie dient uitsluitend ter verdere beleidsvorming door de minister tot wiens beleidsterrein de informatie zich richt. Verder wordt benadrukt dat zeer terughoudend dient te worden omgegaan met het opvragen van informatie aan de provincies en gemeenten, aangezien dit forse uitvoeringslasten met zich mee kan brengen. In artikel 1 van de Code Interbestuurlijke verhoudingen is dan ook bepaald dat enkel de *noodzakelijke* interbestuurlijke informatie wordt opgevraagd. Ook in het voorgestelde tweede lid komt dit uitdrukkelijk terug: er mag enkel informatie worden opgevraagd indien dit noodzakelijk is. Verder is in het tweede lid bepaald dat de verplichte informatie enkel kwantitatief van aard is; het opvragen van kwalitatieve informatie of (grote) beleidsrapportages is dus niet toegestaan.⁹⁰ Op deze wijze wordt voorkomen dat provincies en gemeenten grote uitvoeringslasten hebben in verband met het opstellen van rapportages en evaluatierapporten. Steeds dient het doel te zijn dat provincies en gemeenten zo min mogelijk uitvoeringslasten hebben in verband met het verstrekken van de informatie, bedoeld in het tweede lid. Overigens betekent het feit dat de verplichte informatie van kwantitatieve aard dient te zijn niet dat geen toelichting op de verstrekte informatie mag worden gevraagd. Dit is - mits het aanleveren op vrijwillige basis gebeurt - toelaatbaar.

Hoewel in de praktijk de informatiebehoefte van een vakminister zal komen, is in het tweede lid bepaald dat het aanleveren van informatie enkel verplicht kan worden in de verleningsbeschikking.

vaststellen.

⁸⁹ Indien een bijzondere fondsuitkering strekt tot de financiering van medebewind als bedoeld in artikel 105, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet, kan - indien informatie informatieverstrekking door provincies of gemeenten noodzakelijk wordt geacht - ook overwogen worden informatieverplichtingen op te nemen in de wetgeving waarin het medebewind gevorderd wordt.

⁹⁰ Overigens zijn op het opvragen van dergelijke informatie de artikelen 108 en 109 Provinciewet en 110 en 111 Gemeentewet van toepassing. Ook deze bepalingen werpen hoge drempels op voor het opvragen van beleidsverslagen.

In de praktijk dient de vakminister dan ook in overleg met de fondsbeheerders te treden, indien hij het opvragen van informatie noodzakelijk acht.

Een tweede waarborg tegen het al te lichtvaardig vragen van informatie wordt gevormd door het voorgestelde derde lid. In dit lid is opgenomen dat geen informatie mag worden opgevraagd indien de uitvoeringslasten van de provincies en gemeenten in verband met de verstrekking van de informatie niet in verhouding staan tot het belang dat de vakminister heeft om die informatie te hebben. Dit houdt nauw verband met het vereiste uit het tweede lid dat het opvragen van informatie *noodzakelijk* dient te zijn. In de tweede plaats is in het derde lid opgenomen dat geen informatie mag worden opgevraagd indien de lasten voor de betreffende provincies of gemeenten in verband met het verstrekken van de informatie niet in verhouding staan met de hoogte van de bijzondere fondsuitkering die provincies of gemeenten ontvangen. De lasten die verband houden met het verstrekken van de informatie moeten immers in verhouding staan met het ontvangen bedrag.

Als derde waarborg tegen het al te lichtvaardig opvragen van informatie geldt het voorgestelde vierde lid, waarin is bepaald dat de informatie ten hoogste éénmaal per jaar kan worden opgevraagd.

In het vijfde lid is geregeld welke informatie ten minste in de (verlenings)beschikking dient te worden opgenomen:

- *De naam en omschrijving van de BFU.* Het gaat hier in de eerste plaats om de naam ('etiket') van de BFU en een korte omschrijving van opgave waarvoor de middelen vanuit rijkszijde worden verstrekt.
- *Het totaalbedrag van de BFU.* Het gaat hierbij om het bedrag dat in totaal voor alle ontvangers tezamen beschikbaar is.
- *De wijze waarop de BFU is verdeeld.* In de beschikking moet inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze het totaalbedrag onder de ontvangers is verdeeld (bijv. op basis van objectieve verdeelmaatstaven, of bijvoorbeeld een verdeling op basis van informatie die door provincies of gemeenten is aangeleverd).
- *Het bedrag dat elke provincie of gemeente ontvangt.*
- *Indien een verplichting tot informatieverstrekking wordt opgelegd:*
 - o *De wijze waarop de informatie moet worden aangeleverd.* Zo kan in de beschikking worden bepaald dat de informatie voor een bepaalde datum bij de vakminister moet zijn ingeleverd. Per bijzondere fondsuitkering kan de wijze van aanlevering verschillen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is onderstreept, geldt als uitgangspunt dat de vakminister in de lasten die samenhangen met de aanlevering van de informatie, tegemoetkomt (zie paragraaf 3.1.2).
 - o *Een motivering van de noodzakelijkheid tot het verplicht aanleveren van informatie.* In het tweede lid is geregeld dat enkel informatie kan worden opgevraagd indien dit noodzakelijk is voor 1) monitoring dan wel evaluatie van het beleid dat aan de bijzondere fondsuitkering ten grondslag ligt of 2) met het oog op de toekomstige omvang of verdeling. In de beschikking dient beargumenteerd te worden waarom het noodzakelijk is dat voor één van beide doelen informatie wordt opgevraagd.

In het zesde lid is geregeld dat de fondsbeheerders het maatregelenbeleid in werking kunnen stellen, indien zou blijken dat gedeputeerde staten of het college van burgemeesters en wethouders nalaten de informatie, bedoeld in het tweede lid, te verstrekken. Dit betekent dat de betaling uit het provinciefonds of gemeentefonds kan worden opgeschort. Gelet op de zwaarte van de sanctie kan dit echter alleen als hier *zwaarwegende redenen* voor zijn. Van een dergelijke reden zou sprake kunnen zijn als een provincie of gemeente stelselmatig zou weigeren informatie aan te leveren. Het maatregelenbeleid zou dan een stok achter de deur kunnen zijn om de informatieverplichting af te kunnen dwingen. In tegenstelling tot het maatregelenbeleid dat bij specifieke uitkeringen geldt (26 weken; artikel 17b, derde lid, Fvw) is in artikel 14 geregeld dat het maatregelenbeleid bij de BFU ten hoogste zes weken mag duren. Een periode van 26 weken zou immers niet passend zijn bij een (vrij besteedbare) uitkering in de fondsen. Benadrukt wordt

dat het maatregelenbeleid een zeer zwaar middel is dat slechts bij zeer hoge uitzondering kan worden ingezet.

Tot slot is in het zevende lid geregeld dat artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet niet van toepassing zijn op de informatie die wordt opgevraagd bij een bijzondere fondsuitkering. Uit artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet volgt dat bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur de gevallen worden geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie. Het gaat hierbij om informatie die met een zekere regelmaat wordt verstrekt of ingewonnen, dan wel door een groot aantal provincies of gemeenten wordt verstrekt c.q. daar wordt ingewonnen.⁹¹ Het is niet uitgesloten dat de informatie die in het kader van een bijzondere fondsuitkering wordt opgevraagd, door een groot aantal provincies of gemeenten wordt verstrekt of met enige regelmaat (bijvoorbeeld een aantal jaar achter elkaar) wordt opgevraagd. Daarmee zou de informatie onder de reikwijdte van artikel 117 Provinciewet of artikel 119 Gemeentewet kunnen vallen, wat zou betekenen dat voor de verplichting om informatie te verstrekken een wettelijke grondslag is vereist. Om dit in deze specifieke situatie te voorkomen, wordt in het voorgestelde zevende lid geregeld dat artikel 119, eerste lid, Provinciewet en artikel 117, eerste lid, Gemeentewet niet van toepassing zijn op de informatieverstrekking in het kader van een bijzondere fondsuitkering. Overigens bevat de Fvw op dit moment al een vergelijkbare bepaling voor de informatievoorziening bij een specifieke uitkering (artikel 19 Fvw).

Artikel I, onderdeel K (wijziging artikel 15a)

In het huidige artikel 15a, eerste lid, Fvw is de definitie van een specifieke uitkering opgenomen. Deze definitie wordt met dit wijzigingsonderdeel gewijzigd door in de eerste plaats de zinsnede 'Minister wie het aangaat' te wijzigen in het thans gebruikelijke 'Minister *die* het aangaat'. In de tweede plaats wordt de zinsnede 'of vanwege' geschrapt. Bij de laatste herziening van de Fvw (in 2008) is deze zinsnede toegevoegd om tot uitdrukking te brengen dat ook (geormerkte) bijdragen uit 's Rijks kas die niet door een minister zelf zijn verstrekt, onder de definitie van een specifieke uitkering vallen. Hierbij kan gedacht worden aan de verstrekking van middelen door zelfstandige bestuursorganen of agentschappen.⁹² Naar huidig inzicht acht de regering het echter ongewenst dat specifieke uitkeringen ook door zelfstandige bestuursorganen kunnen worden verstrekt. In de eerste plaats zou dit feitelijk betekenen dat een zelfstandig bestuursorgaan een eigenstandige positie inneemt in de interbestuurlijke verhoudingen. De medeoverheden dienen de besteding van de specifieke uitkering dan immers te verantwoorden aan het zelfstandig bestuursorgaan. In de tweede plaats staat een zelfstandig bestuursorgaan op afstand van de minister en politiek, hetgeen betekent dat er geen (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Over de keuzes die het zelfstandig bestuursorgaan maakt met betrekking tot het verstrekken van specifieke uitkeringen kan de minister zich dan ook niet rechtstreeks verantwoorden aan het parlement. Ook dat wordt onwenselijk geacht. Een specifieke uitkering staat immers achter in de voorkeursvolgorde. Indien toch besloten zou worden om een specifieke uitkering te verstrekken, zou dit onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid dienen te geschieden. Daarom wordt dan ook voorgesteld de betreffende zinsnede in artikel 15a te schrappen.

Verder wordt het derde lid van artikel 15a gewijzigd, waarin thans nog de verzameluitkering wordt geregeld. Omdat met dit wetsvoorstel de verzameluitkering komt te vervallen, wordt voorgesteld in het derde lid te regelen dat specifieke uitkeringen – in afwijking van artikel 4:21, eerste lid, Awb – geen subsidies zijn. Voor de overwegingen die ten grondslag liggen aan deze nieuwe bepaling wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Het feit dat specifieke uitkeringen geen subsidies meer zijn, betekent dat titel 4.2 van de Awb in geen geval meer van toepassing is op specifieke uitkeringen; ook niet als een wettelijk voorschrift voorziet in de verstrekking van zowel een specifieke uitkering als een subsidie. In een dergelijk geval dienen voor zover het de specifieke uitkering betreft uitsluitend de regels van de Financiële-verhoudingswet te worden gevolgd.

⁹¹ Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 117.

⁹² Kamerstukken II 2007/08, 31327, nr. 7, p. 5 – 6.

Artikel I, onderdeel L (invoeging artikel 15b)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt het nieuwe artikel 15b in de Fw ingevoegd. Waar het voorgestelde artikel 15a over de *definitie* van een specifieke uitkering gaat, gaat het voorgestelde artikel 15b over de in acht te nemen regels bij het verstrekken van een specifieke uitkering. Voorgesteld wordt om in artikel 15b, eerste lid, de tekst van het huidige artikel 16, tweede lid, op te nemen. Ingevolge deze bepaling worden specifieke uitkeringen slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging bijzonder aangewezen moet worden geacht.

In het tweede lid wordt geregeld dat een specifieke uitkering niet mag worden verstrekt, indien het bedrag dat voor die uitkering beschikbaar is, lager is dan een bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld bedrag. Bij specifieke uitkeringen met een geringe omvang staan de verantwoordingslasten immers niet meer in verhouding met het ontvangen bedrag. De grens waaronder specifieke uitkeringen niet (meer) mogelijk zijn, wordt bij AMvB geregeld. Bij de vaststelling van het grensbedrag kan worden gekozen voor een totaalbedrag dat met een specifieke uitkering is gemoeid; ook kan worden gekozen voor een minimumbedrag per ontvanger. Een combinatie van beide (totaalbedrag of bedrag per ontvanger) is ook mogelijk.

In het derde lid is – enigszins aangepast – de tekst van het huidige artikel 18, eerste lid, opgenomen. Uit deze bepaling volgt dat over een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering overleg moet worden gevoerd met de fondsbeheerders. Aangezien de bepaling ziet op de fase voorafgaand aan de daadwerkelijke verstrekking van de specifieke uitkering, is het passender de bepaling vóór de bepalingen inzake de verantwoording van de specifieke uitkering (artikel 17a en 17b) op te nemen. Verder is de bepaling aangepast door in plaats van de zinsnede “voorstel tot regeling van een specifieke uitkering” de zinsnede “voorstel tot regeling *of verstrekking* van een specifieke uitkering” te hanteren. In sommige gevallen hoeft een specifieke uitkering namelijk niet geregeld te worden, maar kan deze ook zonder wettelijk voorschrift worden verstrekt (dit is bijvoorbeeld het geval bij een incidentele specifieke uitkering; zie het huidige artikel 17, tweede lid, Fw en het voorgestelde artikel 17 in dit wetsvoorstel).

Aanvullend op de bepaling dat tijdig moet worden overlegd met de fondsbeheerders wordt in het vierde lid geregeld dat een voorstel tot regeling of verstrekking van een specifieke uitkering tijdig ter instemming aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Hierbij wordt opgemerkt dat het gaat om *concrete* voornemens om een specifieke uitkering te verstrekken. Een wetsvoorstel of AMvB waarin enkel een delegatiegrondslag is opgenomen om (later) regels te stellen over een specifieke uitkering, hoeft niet aan de ministerraad te worden voorgelegd. Op dat moment is de concrete invulling van een specifieke uitkering immers vaak nog niet bekend. Bovendien worden wetten en AMvB's in het kader van het wetgevingsproces al aan de ministerraad voorgelegd (artikel 4 Reglement van orde voor de ministerraad).

Met het woord ‘tijdig’ wordt tot uitdrukking gebracht dat het voorstel tot regeling of verstrekking van een specifieke uitkering reeds vóór de consultatiefase aan de ministerraad dient te worden voorgelegd. Op deze wijze kan de ministerraad al in een vroeg stadium (nog vóórdat een voorstel ter consultatie openbaar wordt gemaakt) beoordelen of een specifieke uitkering in dat concrete geval wenselijk is. Met de woorden ‘regeling of verstrekking’ wordt – net als in het derde lid – tot uitdrukking gebracht dat specifieke uitkeringen niet altijd in een algemeen verbindend voorschrift hoeven te zijn vastgelegd, maar ook zonder wettelijk voorschrift kunnen worden verstrekt. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij een incidentele specifieke uitkering. Dat betekent dat bijvoorbeeld ook incidentele specifieke uitkeringen aan de ministerraad moeten worden voorgelegd. Met de woorden ‘voorstel tot verstrekking van een specifieke uitkering’ wordt dus niet bedoeld dat iedere afzonderlijke beschikking die verband houdt met een specifieke uitkering aan de ministerraad hoeft te worden voorgelegd. Met de woorden ‘ter instemming’ wordt buiten twijfel gesteld dat de ministerraad ook akkoord dient te geven op het voornemen in kwestie.

Reeds geruime tijd geldt bij een specifieke uitkering als uitgangspunt dat terughoudend dient te worden omgegaan met het opvragen van verantwoordingsinformatie. Tot dusverre is dit uitgangspunt echter nog niet expliciet in de Financiële-verhoudingswet vastgelegd. Met het voorgestelde vijfde lid wordt beoogd dit uitgangspunt ook wettelijk vast te leggen. Geregeld is dat

bij een specifieke uitkering alleen *noodzakelijke* verantwoordingsinformatie mag worden opgevraagd.

Artikel I, onderdeel M (wijziging artikel 16)

Het huidige artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet kan komen te vervallen, omdat deze bepalingen elders worden geregeld (het voorgestelde artikel 15b en 16a). Daarom wordt het vrijgekomen artikel 16 in dit wijzigingsonderdeel gebruikt voor het stellen van regels inzake het regelen van een specifieke uitkering.

In het voorgestelde eerste lid is bepaald dat de verstrekking van specifieke uitkeringen in beginsel wordt geregeld bij of krachtens de wet (hoofdregel).⁹³ Deze wettelijke grondslag dient wel enige inkadering te bevatten: uit de grondslag dient duidelijk te volgen voor welke taak of beleidsterrein een specifieke uitkering kan worden verstrekt. Uit artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, volgt immers dat een specifieke uitkering een bijdrage onder voorwaarden is ten behoeve van een *bepaald* openbaar belang. De wettelijke grondslag dient dan ook voldoende bepaald te zijn.

In het tweede lid is bepaald dat de verstrekking van zogenoemde 'tijdelijke uitkeringen' bij ministeriële regeling geregeld mag worden. Deze specifieke uitkeringen mogen echter ten hoogste vijf jaar voortduren.⁹⁴ Daarom dient in de regeling een vervaldatum te worden opgenomen die niet later mag vallen dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van de regeling. Wel wordt benadrukt dat de regeling van toepassing blijft op uitkeringen die reeds vóór de vervaldatum zijn verstrekt. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de regeling nog van toepassing blijft voor bijvoorbeeld de verantwoording, bedoeld in artikel 17a en 17b van de Financiële-verhoudingswet. Ook blijft het op deze wijze mogelijk na het verlopen van de vijfjaarstermijn nog wijzigingsbeschikkingen aan ontvangers te zenden. Het is – anders dan op grond van artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 het geval is bij subsidies - niet toegestaan om door middel van een wijzigingsregeling de vervaldatum zo aan te passen dat daarmee bewerkstelligd wordt dat de regeling later dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding vervalt. Wel is het toegestaan om een vervaldatum te wijzigen als de nieuwe vervaldatum *binnen* de vijfjaarstermijn valt (bijvoorbeeld in de situatie dat de vervaldatum wordt gewijzigd van twee naar vijf jaar na de datum van inwerkingtreding). Indien gedurende de looptijd van een specifieke uitkering onverhoopt zou blijken dat een tijdelijke specifieke uitkering langer dan vijf jaar dient voort te duren, dient de specifieke uitkering voor het verdere vervolg conform de hoofdregel bij of krachtens de wet te worden geregeld.

Om te voorkomen dat na het vervallen van een tijdelijke regeling als bedoeld in het tweede lid opnieuw een tijdelijke regeling wordt vastgesteld met nagenoeg dezelfde inhoud, is in het derde lid een bepaling opgenomen die vergelijkbaar is met artikel 4.10, zesde lid, Comptabiliteitswet 2016. Met deze bepaling wordt voorkomen dat ervoor wordt gekozen om – in plaats van een specifieke uitkering bij of krachtens de wet te regelen - een nieuwe tijdelijke regeling op te stellen met (nagenoeg) dezelfde inhoud. Het derde lid bepaalt dat het tweede lid niet van toepassing is op een specifieke uitkering voor overwegend hetzelfde openbaar belang onder hoofdzakelijk dezelfde voorwaarden als een reeds eerder verstrekte tijdelijke specifieke uitkering.

In het vierde lid is geregeld dat de verstrekking van een specifieke uitkering in afwachting van een wet of een AMvB bij ministeriële regeling kan worden geregeld. Wel dient dan binnen een jaar na de inwerkingtreding van de betreffende regeling een AMvB in werking te zijn getreden of een voorstel van wet te zijn ingediend. Indien dat onverhoopt niet lukt, dan vervalt de ministeriële regeling (vanaf dat moment; zie vijfde en zesde lid). Het vierde tot en met zesde lid komen in de plaats van het huidige art. 17, tweede lid, Fvw (schakelbepaling naar art. 4:23, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht).

⁹³ Dit is thans geregeld in artikel 17, eerste lid, Fvw.

⁹⁴ Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de vijfjaarstermijn niet geldt voor *alle* ministeriële regelingen die de verstrekking van een specifieke uitkering regelen. Indien een ministeriële regeling inzake de verstrekking van een specifieke uitkering bijvoorbeeld gebaseerd is op een delegatiebepaling in een materiewet, betreft het een uitkering waarvan de verstrekking bij of krachtens de wet is geregeld (eerste lid). Op een dergelijke regeling is het voorgestelde artikel 16, tweede lid, dus niet van toepassing.

Met het voorgestelde zevende lid wordt buiten twijfel gesteld dat een ministeriële regeling als bedoeld in het vierde lid van toepassing blijft op specifieke uitkeringen die voor de vervaldatum zijn verstrekt.

Artikel I, onderdeel N (wijziging artikel 16a)

In het huidige artikel 16a van de Financiële-verhoudingswet zijn bepalingen inzake de verzameluitkering opgenomen. Aangezien voorgesteld wordt de verzameluitkering te laten vervallen, kan deze bepaling in haar geheel komen te vervallen. Daarom wordt voorgesteld in het vrijgekomen artikel een bepaling op te nemen inzake de onderwerpen die een wet, algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling op grond waarvan een specifieke uitkering wordt verstrekt, in ieder geval dient te regelen. In verreweg de meeste gevallen bevat een wet of algemene maatregel van bestuur inzake de verstrekking van een specifieke uitkering enkel een delegatiebepaling en worden de materiële bepalingen met betrekking tot de specifieke uitkering bij ministeriële regeling geregeld. In deze gevallen heeft de voorgestelde bepaling (enkel) betrekking op de ministeriële regeling. Toch is het niet uitgesloten dat bepaalde onderwerpen met betrekking tot een specifieke uitkering op wetsniveau of het niveau van de algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Om deze reden zijn 'wet' en 'algemene maatregel van bestuur' toch in de bepaling (het voorgestelde artikel 16a) opgenomen. Het voorgestelde artikel 16a bepaalt dat ten minste regels worden gesteld inzake:

- de voorwaarden die aan de specifieke uitkering worden verbonden. Dit betekent dat in ieder geval regels dienen te worden gesteld inzake de bestedingsvoorwaarden, maar ook over andersoortige voorwaarden indien die gewenst worden geacht;
- de wijze waarop het (totaal)bedrag van de specifieke uitkering onder de ontvangers (provincies of gemeenten) wordt verdeeld;
- welke informatie ten behoeve van de verantwoording, bedoeld in artikel 17a, wordt opgevraagd. Geregeld dient te worden welke concrete verantwoordingsinformatie van de ontvanger wordt opgevraagd.
- de terugvordering. In elk geval dient te worden geregeld of teruggevorderd kan worden (en zo ja: in welke gevallen) of niet. Een specifieke uitkering hoeft immers niet altijd teruggevorderd te worden. Terugvordering kan zelfs tot een perverse prikkel leiden, indien een efficiencyvoordeel behaald is door een provincie of een gemeente. Soms kan een gemeente of provincie het doel bereiken met de inzet van minder financiële middelen, waarbij het vervolgens ook aangewezen is dat het positieve resultaat niet teruggestort hoeft te worden. Indien er wordt geregeld dat er teruggevorderd kan worden, dient te worden geregeld in welke gevallen wordt teruggevorderd.

Het voorgaande laat onverlet dat ook over andere onderwerpen regels kunnen worden gesteld. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een aanvraagprocedure en een uitkeringsplafond (indien noodzakelijk), of andere voorwaarden aan de ontvangers. Bij dit laatste kan onder meer worden gedacht aan de voorwaarde om mee te werken aan een evaluatieonderzoek. Dergelijke verplichtingen dienen echter verband te houden met de aan de specifieke uitkering verbonden bestedingsvoorwaarden. Inspanningsverplichtingen die geen verband houden met de aan de specifieke uitkering verbonden bestedingsvoorwaarden of vordering van taken zijn ontoelaatbaar bij een specifieke uitkering; daarvoor is het vorderen van medebewind als bedoeld in artikel 105, tweede lid, Provinciewet en artikel 108, tweede lid, Gemeentewet, aangewezen.

Artikel I, onderdeel O (wijziging artikel 17)

Niet alle specifieke uitkeringen hoeven geregeld te worden. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer de specifieke uitkering aan slechts één of enkele provincies of gemeenten wordt verstrekt, ligt een algemeen verbindend voorschrift immers niet voor de hand. Daarom wordt voorgesteld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet te regelen in welke gevallen een specifieke uitkering niet geregeld hoeft te worden, maar op grond van een beschikking kan worden verstrekt. Het voorgestelde artikel 17 lijkt veel op het huidige artikel 17, tweede lid, met dien verstande dat niet meer verwezen wordt naar de Awb, maar de gevallen in de Fvw zijn uitgewerkt. Ook keert in dit artikel de situatie als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel b, van de Awb

niet meer terug, omdat deze situatie (een uitkering op grond van EU-programma) in de praktijk niet voorkomt.

Op grond van het voorgestelde artikel 17 kan een specifieke uitkering op grond van een beschikking worden verstrekt:

- indien de begroting zowel de ontvanger van een specifieke uitkering als het bedrag waarop de specifieke uitkering ten hoogste kan worden vastgesteld vermeldt. In de begroting is dan al vermeld welk bedrag provincies of gemeenten ontvangen, zodat het regelen van de specifieke uitkering niet meer nodig is.
- in incidentele gevallen. Van een incidenteel geval is sprake als de uitkering slechts aan één of enkele provincies of gemeenten wordt verstrekt. Verder dient de duur van een incidentele uitkering beperkt te zijn: maximaal vijf jaar. Indien een specifieke uitkering aan één of een beperkt aantal ontvangers langer dan vijf jaar duurt, ligt het voor de hand deze uitkering in de begroting op te nemen.

In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld welke elementen de beschikking in ieder geval dient te bevatten. Deze elementen zijn gelijklopend aan artikel 16a, onderdeel a, c en d (elementen die bij het regelen van een specifieke uitkering ten minste worden geregeld). Artikel 16a, onderdeel b, (de wijze waarop het voor de specifieke uitkering beschikbare bedrag wordt verdeeld) is niet tevens in artikel 17 opgenomen. Bij een specifieke uitkering die aan één ontvanger wordt verstrekt, zijn het bedrag dat de ontvanger ontvangt en het beschikbare bedrag voor de specifieke uitkering als geheel immers gelijk.

Artikel I, onderdeel P (wijziging artikel 17a)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet gewijzigd. In het huidige eerste lid is opgenomen dat over *de regeling van* een specifieke uitkering verantwoording moet worden afgelegd. In sommige gevallen hoeft een specifieke uitkering echter niet altijd geregeld te worden, maar kan zij ook zonder wettelijk voorschrift worden verstrekt (zie het huidige artikel 17, tweede lid, FvW en het voorgestelde artikel 17 in dit wetsvoorstel). Ook over dergelijke specifieke uitkeringen dient verantwoording te worden afgelegd. Om dit iets scherper in de wettekst tot uitdrukking te brengen, wordt voorgesteld de zinsnede 'de regeling van' te schrappen.

Verder wordt het tweede lid gewijzigd. In het huidige tweede lid is bepaald dat als een provincie of gemeente een specifieke uitkering doorverstrekt aan een andere overheid, de eindontvanger verantwoording aan het Rijk dient af te leggen over de besteding van de specifieke uitkering. Deze constructie komt in de praktijk nog voor bij enkele b-regelingen. Ondertussen is echter in verreweg de meeste gevallen de praktijk ontstaan dat de *doorverstrekker* zich over de middelen verantwoordt richting het Rijk, nadat de doorverstrekker op haar beurt de benodigde informatie heeft ontvangen van de provincies of gemeenten waaraan door verstrekt is. Aangezien beide verantwoordingswijzen in een concreet geval passend kunnen zijn, is het niet wenselijk nog langer in de Financiële-verhoudingswet één verantwoordingswijze dwingend voor te schrijven. Op deze wijze kan bij elke afzonderlijke specifieke uitkering een passende keuze worden gemaakt inzake de verantwoordingswijze. Het tweede lid kan daarom vervallen. Door het vervallen van het tweede lid worden het derde tot en met zesde lid vernummerd van tweede tot en met vijfde lid.

Tot slot wordt met dit wijzigingsonderdeel een foutieve verwijzing hersteld. In artikel 17a, zesde lid (nieuw: vijfde lid), van de Financiële-verhoudingswet wordt verwezen naar een Europese subsidie als bedoeld in artikel 1, *onderdeel f*, van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. De Europese subsidie is echter gedefinieerd in *onderdeel g* van de betreffende wet. Met dit wijzigingsonderdeel wordt dit aangepast.

Artikel I, onderdeel Q (wijziging artikel 17b)

In artikel 17b, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet is het zogenoemde 'maatregelenbeleid' geregeld. Dit houdt in dat (als ultimum remedium) de betalingen uit het provincie- of gemeentefonds voor ten hoogste 26 weken kunnen worden opgeschort als een provincie of gemeente nalaat de verantwoordingsinformatie voor een specifieke uitkering te verstrekken of de informatie niet op de voorgeschreven wijze verstrekt. Door een discrepantie tussen de wettekst en

de memorie van toelichting bestaat er op dit moment echter onduidelijkheid over *wat* precies opgeschort kan worden. Op grond van de wettekst kunnen *alle* uitkeringen uit het provinciefonds en het gemeentefonds worden opgeschort (dus naast de algemene uitkering bijvoorbeeld ook de decentralisatie- en integratie-uitkeringen). Artikel 17b, derde lid, Fw bepaalt namelijk dat de betalingen op grond van artikel 15 Fw (de betalingen uit de fondsen) kunnen worden opgeschort. In de memorie van toelichting wordt echter niet gesproken van een opschorting van uitkeringen uit de fondsen, maar over opschorting van (enkel) de *algemene uitkering*.⁹⁵ Met dit wetsvoorstel wordt aan deze onduidelijkheid een einde gemaakt door te expliciteren dat het gaat om de opschorting van (alle) betalingen uit de fondsen (dus naast de algemene uitkering bijvoorbeeld ook de bijzondere fondsuitkering). Jaarlijks ontvangen alle provincies en gemeenten betalingen uit het provincie- of gemeentefonds in 50 termijnen.⁹⁶ Als het maatregelenbeleid enkel de algemene uitkering zou omvatten, zou dit deel als het ware van de wekelijkse betaling moeten worden afgehaald. Daarom ligt het ook uitvoeringstechnisch meer voor de hand om bij de wekelijkse betalingen aan te sluiten en alle uitkeringen van de fondsen onder het maatregelenbeleid te laten vallen.

Als gevolg van de vernummering van enkele leden in artikel 17a dienen enkele verwijzingen in het eerste, derde, vierde en zesde lid te worden aangepast. Met dit wijzigingsonderdeel wordt dit (tevens) geregeld.

Artikel I, onderdeel R (wijziging artikel 18)

Voorgesteld wordt om het huidige artikel 18, eerste lid, naar artikel 15b te verplaatsen (zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel L). Artikel 18, tweede lid, heeft betrekking op de verzameluitkering en kan vervallen, nu dit wetsvoorstel regelt dat de verzameluitkering wordt afgeschaft. Daarom wordt voorgesteld artikel 18 te laten vervallen.

Artikel I, onderdeel S (wijziging artikel 19)

Dit wijzigingsonderdeel betreft een aanpassing van artikel 19 van de Financiële-verhoudingswet. Op dit moment zijn artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet niet van toepassing op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van de specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 17, derde en vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet (tijdelijke en eenmalige specifieke uitkering). Uit de betreffende artikelen uit de Provincie- en Gemeentewet volgt dat bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur de gevallen worden geregeld waarbij gedeputeerde staten dan wel het college verplicht zijn tot het verstrekken van systematische informatie. Het gaat hierbij om informatie die met een zekere regelmaat wordt verstrekt of ingewonnen, dan wel door een groot aantal provincies of gemeenten wordt verstrekt c.q. daar wordt ingewonnen.⁹⁷ Ook informatie die in het kader van een specifieke uitkering wordt opgevraagd, kan onder de reikwijdte van dit artikel vallen (als bijvoorbeeld de informatie van een groot aantal provincies of gemeenten wordt gevraagd of de informatie regelmatig wordt ingewonnen). Bij de (huidige) tijdelijke of eenmalige specifieke uitkering, zoals thans geregeld in artikel 17, derde en vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet, is het echter niet mogelijk om de informatievoorziening te regelen bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur. Deze specifieke uitkeringen worden immers bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling geregeld. Om de informatievoorziening bij deze specifieke uitkering toch mogelijk te maken, bepaalt het huidige artikel 19 van de Financiële-verhoudingswet dat artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet, niet van toepassing zijn bij de tijdelijke en eenmalige specifieke uitkering.

Met dit wijzigingsonderdeel wordt geregeld dat de betreffende bepalingen uit de Provinciewet en Gemeentewet in het geheel niet van toepassing zijn op de regeling van de informatieverstrekking ten aanzien van een specifieke uitkering. Het komt namelijk geregeld voor dat als een specifieke uitkering bij of krachtens de wet wordt geregeld, de wet enkel een delegatiebepaling bevat om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de specifieke uitkering. Indien vervolgens in de ministeriële regeling regels over informatievoorziening worden opgenomen en deze

⁹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31327, nr. 3.

⁹⁶ art. 26, eerste lid, Besluit financiële verhouding 2001.

⁹⁷ Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 117.

informatieverplichtingen onder de reikwijdte van 'systematische informatie' vallen, wordt niet voldaan aan artikel 117, eerste lid, Provinciewet of artikel 119, eerste lid, Gemeentewet. In een dergelijk geval worden namelijk bij ministeriële regeling de gevallen geregeld waarbij het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie. Dit terwijl de betreffende bepalingen uit de Provinciewet en Gemeentewet voorschrijven dat dit bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur moet gebeuren. Om toch mogelijk te maken dat dergelijke regels ook (krachtens de wet) bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld, wordt met dit wijzigingsonderdeel geregeld dat de betreffende bepalingen uit de Provincie- en Gemeentewet niet van toepassing zijn op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van een specifieke uitkering. Met de woorden "op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van een specifieke uitkering" wordt tot uitdrukking gebracht dat de verplichting tot het aanleveren van (systematische) informatie wel moet zijn geregeld in een wettelijk voorschrift. Bij de specifieke uitkeringen die niet op grond van een wettelijk voorschrift worden verstrekt (bijvoorbeeld een incidentele specifieke uitkering als bedoeld in het voorgestelde artikel 17) is het dus niet mogelijk de colleges van provincies of gemeenten te verplichten tot het aanleveren van systematische informatie.

Het huidige tweede en derde lid van artikel 19 kunnen vervallen, omdat deze leden betrekking hebben op de verzameluitkering.

Artikel I, onderdeel T (wijziging artikel 20)

In het huidige artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet is de verplichting opgenomen jaarlijks het overzicht specifieke uitkeringen (OSU) te publiceren. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds is toegelicht, wordt voorgesteld in de wet vast te leggen dat voortaan een Overzicht financiën provincies en een Overzicht Financiën gemeenten aan de beide Kamers wordt gezonden. Gestreefd wordt dit Overzicht aan de Kamers te zenden vóórdat de begrotingsbehandeling plaatsvindt. Gelet op het feit dat begrotingsbehandelingen niet altijd op hetzelfde tijdstip plaatsvinden, is in het voorgestelde artikel 20 geregeld dat het overzicht in ieder geval op 31 december van het jaar t+1 moet worden aangeboden.

Artikel I, onderdeel U (wijziging artikel 21)

Artikel 21 van de Financiële verhoudingswet heeft betrekking op rijksbijdragen aan derden die afhankelijk zijn gemaakt van verstrekkingen van provincies of gemeenten (zogenoemde 'koppelsubsidies').⁹⁸ Artikel 21 bepaalt dat verschillende bepalingen over de specifieke uitkering van overeenkomstige toepassing zijn op deze bijdrage. Het gaat hier onder andere om de bepaling dat de bijdrage slechts wordt verstrekt als dat 'bijzonder aangewezen wordt geacht'⁹⁹ of het voorschrift dat over de verstrekking van een bijdrage tijdig overleg met de fondsbeheerders plaatsvindt.¹⁰⁰ Het feit dat deze voorschriften van *overeenkomstige* toepassing zijn, maakt echter nog niet dat de bijdragen aan derden ook specifieke uitkeringen zijn. Specifieke uitkeringen kunnen immers enkel aan provincies of gemeenten (of bij verlengd lokaal bestuur: aan gemeenschappelijke regelingen) worden verstrekt.¹⁰¹ De huidige wettekst wekt met het woord 'uitkering' echter wel de indruk dat de bijdragen aan derden specifieke uitkeringen zijn. Om deze reden wordt met dit wijzigingsartikel het woord 'uitkering' vervangen door 'bijdrage'. Verder zijn de artikelverwijzingen in artikel 21 aangepast.

Artikel I, onderdeel V (wijziging artikel 22)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt explicieter in artikel 22 van de Financiële-verhoudingswet tot uitdrukking gebracht dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over een ingroepad ter voorkoming van onaanvaardbare herverdeeffecten bij de wijziging van een uitkering (zie verder paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze toelichting).

Artikel I, onderdeel W (vervallen paragraaf 4.2)

⁹⁸ Kamerstukken II 1996/97, 25464, nr. 3, p. 5.

⁹⁹ Het huidige artikel 16, tweede lid; nieuw: art. 15b, eerste lid.

¹⁰⁰ Het huidige artikel 18, eerste lid; nieuw: art. 15b, derde lid.

¹⁰¹ Artikel 15a Fvw en art. 34a, 47a en 58a van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Met dit wetsvoorstel worden overigens bepalingen aan de Wgr toegevoegd (zie artikel XIV).

Met dit wijzigingsonderdeel wordt geregeld dat paragraaf 4.2 komt te vervallen. Deze paragraaf bevat uitsluitend verouderd overgangsrecht en een uitgewerkte wijzigingsbepaling.

Artikel II (wijziging FinBES)

Zoals reeds in paragraaf 3.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is beschreven, wordt in het kader van 'comply or explain' beoogd de voorgestelde aanpassingen ten aanzien van de specifieke uitkeringen ook door te voeren ten aanzien van de bijzondere uitkeringen die aan de Caribische openbare lichamen kunnen worden verstrekt. Met het voorgestelde artikel II worden de daarvoor noodzakelijke wijzigingen in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) doorgevoerd. Hieronder worden de afzonderlijke wijzigingsonderdelen toegelicht. Aangezien de wijzigingen in de FinBES ten aanzien van de bijzondere uitkering vrijwel identiek zijn aan de wijzigingen ten aanzien van de specifieke uitkering, is de toelichting voor het overgrote deel gelijklopend met de toelichting op de vergelijkbare wijzigingsonderdelen van artikel I.

Artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 91)

In artikel 91 van de FinBES is de definitie van een bijzondere uitkering geregeld. Hoewel blijkens de memorie van toelichting bij de FinBES beoogd lijkt voor wat betreft de definitie van de bijzondere uitkering aan te sluiten bij de definitie van de specifieke uitkering, verschillen beide definities licht van elkaar. Zo wordt in artikel 91 FinBES gesproken over een 'publiek belang' terwijl artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet het heeft over een 'openbaar belang'.¹⁰² Ook ontbreekt in de FinBES de evenknie van artikel 15a, tweede lid, Fvw, waarin wordt geregeld welke bijdragen geen bijzondere uitkeringen zijn.¹⁰³ Deze verschillen kunnen aanleiding geven tot misverstanden. Daarom wordt met dit wijzigingsonderdeel voorgesteld voor de bijzondere uitkering exact dezelfde definitie te hanteren als de definitie van de specifieke uitkering in de Fvw. Dit gebeurt in het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 91.

Met het voorgestelde derde lid wordt geregeld dat bijzondere uitkeringen enkel worden verstrekt indien deze wijze van bekostiging 'bijzonder aangewezen moet worden geacht'. Ook voor geldstromen aan de Caribische openbare lichamen geldt dat de bijzondere uitkering achter in de voorkeursvolgorde staat. Indien bekostiging door middel van het BES-fonds mogelijk is, heeft dit de voorkeur.

In het voorgestelde vierde lid wordt – net als bij de specifieke uitkering – geregeld dat een bijzondere uitkering – in afwijking van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb – geen subsidie is. De vraag is of deze bepaling strikt genomen nodig is, omdat artikel 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba reeds bepaalt dat de Awb (met uitzondering van hoofdstuk 9) niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland ter uitvoering van een wettelijke regeling die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is. Wel kan worden geredeneerd dat onder het huidige recht de bijzondere uitkering onder het subsidiebegriff van artikel 4:21 van de Awb valt en daarmee een subsidie is. Het feit dat vervolgens de toepasselijkheid van de Awb voor een bijzondere uitkering wordt uitgesloten doet daar niet aan af. Daarom wordt zekerheidshalve toch in het wetsvoorstel geregeld dat een bijzondere uitkering geen subsidie is als bedoeld in 4:21, eerste lid, van de Awb. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat een bijzondere uitkering geen subsidie (meer) is en dat een bijzondere uitkering niet meer op basis van een subsidiegrondslag aan de Caribische openbare lichamen kan worden verstrekt.

In het voorgestelde vijfde lid is geregeld dat de bijzondere uitkering wordt uitgekeerd in Amerikaanse dollars. Deze bepaling is thans reeds opgenomen in artikel 91, tweede lid, FinBES.

In het voorgestelde zesde lid wordt geregeld dat over een voorstel tot regeling of verstrekking van een bijzondere uitkering tijdig overleg wordt gevoerd met de ministers van BZK en Financiën. Deze

¹⁰² Overigens is in de memorie van toelichting bij FinBES ook de term 'openbaar belang' opgenomen (en niet 'publiek belang') (Kamerstukken 2009/10, 31958, nr. 3, p. 53).

¹⁰³ Overigens wordt hierop in de toelichting bij de FinBES wel ingegaan. Kamerstukken 2009/10, 31958, nr. 3, p. 53.

bepaling is grotendeels gelijk aan artikel 91, derde lid, FinBES. Voorgesteld wordt deze bepaling licht aan te passen door in plaats van de zinsnede 'voorstel tot regeling van een bijzondere uitkering' de zinsnede 'voorstel tot regeling *of verstrekking* van een bijzondere uitkering' op te nemen. In bepaalde gevallen kunnen bijzondere uitkeringen namelijk worden verstrekt zonder dat een wettelijk voorschrift benodigd is (zie het huidige artikel 92, tweede lid, FinBES en het voorgestelde artikel 92b in dit wetsvoorstel).

Reeds geruime tijd geldt bij een bijzondere uitkering als uitgangspunt dat terughoudend dient te worden omgegaan met het opvragen van verantwoordingsinformatie. Tot dusverre is dit uitgangspunt echter nog niet in de FinBES vastgelegd. Met het voorgestelde zevende lid wordt beoogd dit uitgangspunt ook wettelijk vast te leggen. Geregeld is dat bij een bijzondere uitkering alleen *noodzakelijke* verantwoordingsinformatie mag worden opgevraagd.

Artikel II, onderdeel B (wijziging artikel 92)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt de evenknie van het voorgestelde artikel 16 Fvw in de FinBES geregeld.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 92 FinBES is bepaald dat de verstrekking van bijzondere uitkeringen in beginsel wordt geregeld bij of krachtens de wet (hoofregel). Deze wettelijke grondslag dient wel enige inkadering te bevatten: uit de grondslag dient duidelijk te volgen voor welke taak of beleidsterrein een bijzondere uitkering kan worden verstrekt. Uit artikel 91, eerste lid, van de FinBES (nieuw), volgt immers dat een bijzondere uitkering een bijdrage onder voorwaarden is ten behoeve van een *bepaald* openbaar belang. De wettelijke grondslag dient dan ook voldoende bepaald te zijn.

In het tweede lid is bepaald dat de verstrekking van zogenoemde 'tijdelijke uitkeringen' bij ministeriële regeling geregeld mag worden. Deze bijzondere uitkeringen mogen echter ten hoogste vijf jaar voortduren.¹⁰⁴ Daarom dient in de regeling een vervaldatum te worden opgenomen die niet later mag vallen dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van de regeling. Wel wordt benadrukt dat de regeling van toepassing blijft op uitkeringen die reeds vóór de vervaldatum zijn verstrekt. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de regeling nog van toepassing blijft voor bijvoorbeeld de verantwoording. Ook blijft het op deze wijze mogelijk na het verlopen van de vijfjaarstermijn nog wijzigingsbeschikkingen aan ontvangers te zenden. Het is – anders dan op grond van artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 het geval is bij subsidies - niet toegestaan om door middel van een wijzigingsregeling de vervaldatum zo aan te passen dat daarmee bewerkstelligd wordt dat de regeling later dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding vervalt. Wel is het toegestaan om een vervaldatum te wijzigen als de nieuwe vervaldatum *binnen* de vijfjaarstermijn valt (bijvoorbeeld in de situatie dat de vervaldatum wordt gewijzigd van twee naar vijf jaar na de datum van inwerkingtreding).

Indien gedurende de looptijd van een bijzondere uitkering onverhoopt zou blijken dat een tijdelijke bijzondere uitkering langer dan vijf jaar voort dient te duren, dient de bijzondere uitkering voor het verdere vervolg conform de hoofregel bij of krachtens de wet te worden geregeld.

Om te voorkomen dat na het vervallen van een tijdelijke regeling als bedoeld in het tweede lid opnieuw een tijdelijke regeling wordt vastgesteld met nagenoeg dezelfde inhoud, is in het derde lid een bepaling opgenomen die vergelijkbaar is met artikel 4.10, zesde lid, Comptabiliteitswet 2016. Met deze bepaling wordt dus voorkomen dat ervoor wordt gekozen om – in plaats van een bijzondere uitkering bij of krachtens de wet te regelen - een nieuwe tijdelijke regeling op te stellen met (nagenoeg) dezelfde inhoud. Het derde lid bepaalt dat het tweede lid niet van toepassing is op een bijzondere uitkering voor overwegend hetzelfde openbaar belang en onder hoofdzakelijk dezelfde voorwaarden als een reeds eerder verstrekte tijdelijke bijzondere uitkering.

¹⁰⁴ Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de vijfjaarstermijn niet geldt voor *alle* ministeriële regelingen die de verstrekking van een bijzondere uitkering regelen. Indien een ministeriële regeling inzake de verstrekking van een bijzondere uitkering bijvoorbeeld gebaseerd is op een delegatiebepaling in een materiewet, betreft het een uitkering waarvan de verstrekking bij of krachtens de wet is geregeld (eerste lid). Op een dergelijke regeling is het voorgestelde artikel 92, tweede lid, dus niet van toepassing.

In het vierde lid is geregeld dat de verstrekking van een bijzondere uitkering in afwachting van een wet of een AMvB bij ministeriële regeling kan worden geregeld. Wel dient dan binnen een jaar na de inwerkingtreding van de betreffende regeling een AMvB in werking te zijn getreden of een voorstel van wet te zijn ingediend. Indien dat onverhoopt niet lukt, dan vervalt de ministeriële regeling (vanaf dat moment; zie vijfde en zesde lid). Het vierde tot en met zesde lid komen in de plaats van het huidige artikel 92, tweede lid, onderdeel a. Met het voorgestelde zevende lid wordt buiten twijfel gesteld dat een ministeriële regeling als bedoeld in het vierde lid van toepassing blijft op bijzondere uitkeringen die voor de vervaldatum zijn verstrekt.

Artikel II, onderdeel C (invoeging artikel 92a en 92b)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt de evenknie van respectievelijk het voorgestelde artikel 16a en artikel 17 Fvw in de FinBES geregeld. In het voorgestelde artikel 92a is opgenomen welke onderwerpen een wet, een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling op grond waarvan een bijzondere uitkering wordt verstrekt, in ieder geval dient te regelen. In verreweg de meeste gevallen bevat een wet of algemene maatregel van bestuur inzake de verstrekking van een bijzondere uitkering enkel een delegatiebepaling en worden de materiële bepalingen met betrekking tot de bijzondere uitkering bij ministeriële regeling geregeld. In deze gevallen heeft de voorgestelde bepaling (enkel) betrekking op de ministeriële regeling. Toch is het niet uitgesloten dat bepaalde onderwerpen met betrekking tot een bijzondere uitkering op wetsniveau of het niveau van de algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Om deze reden zijn 'wet' en 'algemene maatregel van bestuur' toch in de bepaling opgenomen. In de voorgestelde bepaling wordt geregeld dat bij het regelen van een bijzondere uitkering ten minste regels moeten worden gesteld inzake:

- de voorwaarden die aan de bijzondere uitkering worden verbonden. Dit betekent dat in ieder geval regels dienen te worden gesteld inzake de bestedingsvoorwaarden, maar ook over andersoortige voorwaarden indien die gewenst worden geacht;
- de wijze waarop het (totaal)bedrag van de bijzondere uitkering onder de ontvangers (de openbare lichamen) wordt verdeeld;
- welke informatie ten behoeve van de verantwoording wordt opgevraagd. Geregeld dient te worden welke concrete verantwoordingsinformatie van de ontvanger wordt opgevraagd.
- De terugvordering. In elk geval dient te worden geregeld of teruggevorderd kan worden (en zo ja: in welke gevallen) of niet. Een bijzondere uitkering hoeft immers niet altijd teruggevorderd te worden. Terugvordering kan zelfs tot een perverse prikkel leiden, indien een efficiencyvoordeel behaald is door het openbaar lichaam. Soms kan een openbaar lichaam het doel bereiken met de inzet van minder financiële middelen, waarbij het vervolgens ook aangewezen is dat het positieve resultaat niet teruggestort hoeft te worden. In zulke gevallen is terugvordering van niet bestede bedragen zelfs onwenselijk. Indien wel wordt geregeld dat teruggevorderd kan worden, dient te worden geregeld in welke gevallen kan worden teruggevorderd.

Het voorgaande laat onverlet dat ook over andere onderwerpen regels kunnen worden gesteld. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een aanvraagprocedure en een uitkeringsplafond (indien noodzakelijk), of andere verplichtingen aan de ontvangers. Bij dit laatste kan onder meer worden gedacht aan de voorwaarde om mee te werken aan een evaluatieonderzoek of een aanvraagprocedure te doorlopen. Dergelijke voorwaarden dienen echter verband te houden met de aan de bijzondere uitkering verbonden bestedingsvoorwaarden. Andere inspanningsverplichtingen of vordering van taken zijn ontoelaatbaar bij een bijzondere uitkering; daarvoor is het vorderen van medebewind als bedoeld in artikel 136, tweede lid, WolBES, aangewezen.

In het voorgestelde artikel 92b wordt geregeld in welke gevallen een bijzondere uitkering niet geregeld hoeft te worden. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer de bijzondere uitkering aan slechts één openbaar lichaam wordt verstrekt, ligt een algemeen verbindend voorschrift immers niet voor de hand. Daarom wordt voorgesteld in artikel 92b FinBES te regelen in welke gevallen een bijzondere uitkering niet bij wettelijk voorschrift geregeld hoeft te worden, maar op grond van een beschikking kan worden verstrekt. Het voorgestelde artikel 92b is thans geregeld in artikel 92, tweede lid, onderdeel c en d.

Ingevolge het voorgestelde artikel 92b kan een bijzondere uitkering op grond van een beschikking worden verstrekt:

- indien de begroting zowel de ontvanger van een bijzondere uitkering als het bedrag waarop de bijzondere uitkering ten hoogste kan worden vastgesteld vermeldt. In de begroting is dan al vermeld welk bedrag de openbare lichamen ontvangen, zodat een wettelijk voorschrift niet meer nodig is.
- in incidentele gevallen. Van een incidenteel geval is sprake als de uitkering slechts aan een beperkt aantal ontvangers wordt verstrekt. Dit betekent dat als een bijzondere uitkering aan alle drie de openbare lichamen wordt verstrekt, het aantal ontvangers niet meer beperkt is en derhalve geen sprake is van een incidentele uitkering. Verder dient de duur van een incidentele uitkering beperkt te zijn: maximaal vijf jaar. Indien een bijzondere uitkering aan één ontvanger langer dan vijf jaar duurt, ligt het voor de hand deze uitkering in de begroting op te nemen.

In het tweede lid van artikel 92b wordt geregeld welke elementen de beschikking in ieder geval dient te bevatten. Deze elementen zijn gelijklopend aan artikel 92a, onderdeel a, c en d (elementen die bij het regelen van een bijzondere uitkering ten minste worden geregeld). Een evenknie van artikel 92a, onderdeel b, (de wijze waarop het voor de bijzondere uitkering beschikbare bedrag wordt verdeeld) is niet in artikel 92b opgenomen. Bij een bijzondere uitkering die aan één ontvanger wordt verstrekt, zijn het bedrag dat de ontvanger ontvangt en het beschikbare bedrag voor de bijzondere uitkering als geheel immers gelijk.

Artikel II, onderdeel D (wijziging artikel 93)

Op dit moment is artikel 214 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) niet van toepassing op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van een bijzondere uitkering als bedoeld in artikel 92, derde en vijfde lid, van de FinBES (tijdelijke of eenmalige bijzondere uitkering).¹⁰⁵ Uit het betreffende artikelen uit de WolBES volgt dat bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur de gevallen worden geregeld waarbij het bestuurscollege verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie. Het gaat hierbij om "alle informatie die afkomstig is uit een informatiesysteem van een openbaar lichaam. Dit kan een bestaand of een te ontwikkelen en een geautomatiseerd of een handmatig gevoerd systeem betreffen."¹⁰⁶ Ook informatie die in het kader van een bijzondere uitkering wordt opgevraagd, kan onder de reikwijdte van dit artikel vallen. Bij de (huidige) tijdelijke of eenmalige bijzondere uitkering, zoals thans geregeld in artikel 92, derde en vijfde lid, van de FinBES, is het echter niet mogelijk om de informatievoorziening te regelen bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur. Deze bijzondere uitkeringen worden immers bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling geregeld. Om de informatievoorziening bij deze bijzondere uitkering toch mogelijk te maken, bepaalt het huidige artikel 93 van de FinBES dat artikel 214 van de WolBES niet van toepassing zijn bij de tijdelijke en eenmalige bijzondere uitkering.

Met dit wijzigingsonderdeel wordt geregeld dat het betreffende artikel uit de WolBES in het geheel niet van toepassing is op de regeling van de informatieverstrekking ten aanzien van een bijzondere uitkering. Het ligt namelijk voor de hand dat als een bijzondere uitkering bij of krachtens de wet wordt geregeld, de wet enkel een delegatiebepaling bevat om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de bijzondere uitkering. Indien vervolgens in de ministeriële regeling regels over informatievoorziening worden opgenomen en deze informatieverplichtingen onder de reikwijdte van 'systematische informatie' vallen, wordt niet voldaan aan artikel 214 van de WolBES. In een dergelijk geval worden namelijk bij ministeriële regeling de gevallen geregeld waarbij het bestuurscollege verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie. Dit terwijl de betreffende bepaling uit de WolBES voorschrijft dat dit bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur moet gebeuren. Om toch mogelijk te maken dat dergelijke regels ook (krachtens de wet) bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld, wordt met dit wijzigingsonderdeel geregeld dat de betreffende bepaling uit de WolBES niet van toepassing is op

¹⁰⁵ De evenknie van dit artikel in de Fvw is artikel 19, eerste lid.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 3, p. 114.

de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van een bijzondere uitkering. Met de woorden 'op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van een bijzondere' wordt tot uitdrukking gebracht dat de verplichting tot het aanleveren van (systematische) informatie wel moet zijn geregeld in een wettelijk voorschrift. Bij de bijzondere uitkeringen die niet op grond van een wettelijk voorschrift worden verstrekt (bijvoorbeeld een incidentele bijzondere uitkering als bedoeld in het voorgestelde artikel 92b) is het dus niet mogelijk het bestuurscollege te verplichten tot het aanleveren van systematische informatie.

Artikel II, onderdeel E (wijziging artikel 94)

In het huidige artikel 94 FinBES is de verplichting opgenomen jaarlijks het overzicht van de bijzondere uitkeringen te publiceren. Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is toegelicht, wordt voorgesteld in de Financiële-verhoudingswet vast te leggen dat voortaan een Integraal Overzicht provincies en een Integraal Overzicht gemeenten aan de beide Kamers wordt gezonden. In dit wijzigingsonderdeel wordt hetzelfde geregeld ten aanzien van de Caribische openbare lichamen. Gestreefd wordt het Integraal Overzicht aan de Kamers te zenden vóórdat de begrotingsbehandeling plaatsvindt. Gelet op het feit dat begrotingsbehandelingen niet altijd op hetzelfde tijdstip plaatsvinden, is in het voorgestelde artikel 94 geregeld dat het overzicht in ieder geval op 31 december van het jaar t+1 moet worden aangeboden.

Artikel III (wijziging Binnenvaartwet)

Met dit artikel wordt een verwijzing in de Binnenvaartwet naar de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat aangepast. Aangezien de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat in onbruik is geraakt, wordt deze met dit wetsvoorstel ingetrokken (zie ook artikel VIII). In de Binnenvaartwet dient dan ook te worden verwezen naar de Kaderwet specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen I en W.¹⁰⁷

Artikel IV (Wijziging Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

Met dit artikel wordt de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening aangepast omdat in deze wet ervan wordt uitgegaan dat het subsidiebegrip tevens de specifieke uitkering omvat. De aanpassing maakt het mogelijk om naast subsidies ook specifieke uitkeringen op grond van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening te verstrekken. Verder wordt een verwijzing naar de Kaderwet subsidies I en M aangepast. Deze aanpassing houdt verband met de wijziging van de citeertitel van deze Kaderwet (artikel VII).

Artikel V (wijziging Gemeentewet)

In artikel 110 van de Gemeentewet is geregeld dat plannen of beleidsverslagen enkel van de gemeente mogen worden gevorderd in bij de wet te bepalen gevallen. De bepaling uit de Gemeentewet is erop gericht "soberheid en terughoudendheid" te betrachten bij het vragen van plannen en beleidsverslagen. Op die wijze is beoogd een dam op te werpen tegen nodeloze bureaucratie maar is tevens gestreefd naar het scheppen van ruimte voor gemeentebesturen om een efficiënt en planmatig beleid te voeren.¹⁰⁸ Artikel 110, vierde lid, van de Gemeentewet bevat echter een uitzondering op de hoofdregel dat plannen of beleidsverslagen enkel kunnen worden gevorderd in bij de wet te bepalen gevallen. Het artikellid bepaalt namelijk dat plannen en beleidsverslagen ook in andere dan bij de wet bepaalde gevallen kunnen worden gevraagd als onderdeel van een tijdelijke specifieke uitkering als bedoeld in artikel 17 Fvw. Dit betekent dat een wettelijke grondslag voor het opvragen van plannen of beleidsverslagen niet is vereist bij een tijdelijke specifieke uitkering. Wel geldt als voorwaarde dat de plannen of beleidsverslagen ten hoogste vier jaar mogen worden gevraagd.

Met dit wijzigingsonderdeel wordt geregeld dat een plan of beleidsverslag in andere dan bij de wet te bepalen gevallen gevraagd kan worden bij een specifieke uitkering. Met deze wijziging heeft artikel 110, vierde lid, van de Gemeentewet dus niet enkel betrekking meer op *tijdelijke* specifieke

¹⁰⁷ Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt de citeertitel van de Kaderwet I en M gewijzigd in: Kaderwet specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen I en W (zie ook artikel VII van dit wetsvoorstel).

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 1987/88, 19403, nr. 8, p. 3-4.

uitkeringen, maar op *alle* specifieke uitkeringen. Het komt namelijk geregeld voor dat als een specifieke uitkering bij of krachtens de wet wordt geregeld, de wet enkel een delegatiebepaling bevat om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de specifieke uitkering. Indien vervolgens in de ministeriële regeling regels over een plan of beleidsverslag worden opgenomen, wordt niet voldaan aan artikel 110 Gemeentewet, omdat de gevallen waarbij een plan of beleidsverslag wordt gevorderd dan niet bij wet zijn geregeld. Dit zou betekenen dat een plan of beleidsverslag opvragen in het kader van een *tijdelijke* specifieke uitkering wel mogelijk zou zijn, maar in het kader van een specifieke uitkering die bij of krachtens de wet is geregeld, niet. Om het mogelijk te maken dat (indien nodig) ook plannen of beleidsverslagen kunnen worden gevraagd bij een specifieke uitkering die bij of krachtens de wet is geregeld, wordt de reikwijdte van artikel 110, vierde lid, Gemeentewet, daarom uitgebreid naar alle specifieke uitkeringen. Wel blijft als uitgangspunt gelden dat – gelet op onder andere de administratieve lasten die met plannen of beleidsverslagen samenhangen – terughoudendheid dient te worden betracht bij het vragen van plannen of beleidsverslagen.

Verder wordt voorgesteld om de termijn waarbinnen de plannen en beleidsverslagen mogen worden gevraagd (thans: vier jaar) te verhogen naar vijf jaar. Dit houdt verband met het feit dat de tijdelijke specifieke uitkering zoals die met dit wetsvoorstel wordt geregeld (voorgestelde artikel 16, tweede lid, Fvw) in beginsel ook maximaal vijf jaar duurt. Indien een langere termijn wenselijk is, geldt ingevolge artikel 110, tweede lid, Gemeentewet dat wel een afzonderlijke grondslag bij de wet benodigd is voor het vragen van plannen of beleidsverslagen.

Verder wordt artikel 114 van de Gemeentewet gewijzigd. In artikel 112, eerste lid, onderdeel c, van de Provinciewet is opgenomen dat gedeputeerde staten of een instantie die voor hen representatief kan worden geacht, worden gehoord over ontwerpen van regelgeving waarbij de financiën van provincies in betekenende mate zijn betrokken. Een vergelijkbare bepaling ten aanzien van gemeenten is op dit moment echter niet in de Gemeentewet opgenomen. Met dit wijzigingsartikel wordt deze consultatieverplichting ook in de Gemeentewet geregeld.

Voorts wordt artikel 186 van de Gemeentewet gewijzigd. In de eerste plaats wordt het vierde lid gewijzigd. De tweede volzin bevat een verwijzing naar artikel 17a, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet. Hiermee wordt geregeld dat de minister van BZK de ontvangen 'Informatie voor derden' (Iv3-informatie) door moet zenden aan de vakministers en bestuursorganen die het aangaat. Inmiddels is echter de praktijk ontstaan dat de Iv3-informatie online wordt gepubliceerd. Artikel 186, vierde lid, tweede volzin, van de Gemeentewet kan hiermee komen te vervallen. In artikel 186, achtste lid, is opgenomen dat het maatregelenbeleid kan worden ingezet indien gemeenten de Iv3-informatie niet, niet tijdig, of onjuist aanleveren. Met onderhavige wijziging wordt verduidelijkt dat het maatregelenbeleid niet enkel betrekking heeft op de algemene uitkering, maar op *alle* uitkeringen uit het gemeentefonds. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel Q.

Tot slot bevat artikel V nog een wijziging van artikel 213 van de Gemeentewet. In het betreffende artikel wordt voor het begrip 'specifieke uitkering' verwezen naar artikel 17 Fvw. Omdat de definitie van een specifieke uitkering is opgenomen in artikel 15a Fvw, wordt met dit wijzigingsonderdeel bewerkstelligd dat verwezen wordt naar artikel 15a Fvw.

Artikel VI (wijziging Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies)

In het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, van de FinBES wordt geregeld dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen geen subsidies zijn. Thans zijn enkele kaderwetten voor subsidies (waaronder de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies) echter ook van toepassing op specifieke uitkeringen. In deze kaderwetten komt in enkele gevallen de vermelding 'onverminderd artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet' voor. Daarmee wordt verondersteld dat deze wetten zich ook uitstrekken tot specifieke uitkeringen. Ook wordt in deze kaderwetten geregeld dat, in afwijking van artikel 4:21, derde lid, Awb, titel 4.2 van de Awb van toepassing is op subsidies die worden verstrekt op grond van een AMvB of ministeriële regeling die uitsluitend voorziet in de verstrekking

aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Op grond van dergelijke bepalingen is de subsidietitel van toepassing op een specifieke uitkering indien deze wordt verstrekt op grond van die kaderwet of een op die kaderwet gebaseerde AMvB of ministeriële regeling. Het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, FinBES noopt tot wijziging van deze kaderwetten. Daarom wordt met dit wijzigingsartikel een aantal aanpassingen in de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies voorgesteld. Zoals dat de zinsnede 'onverminderd artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet' komt te vervallen en dat voor specifieke en bijzondere uitkeringen aparte voorschriften worden voorgesteld die worden onderscheiden van de bepalingen die gelden voor subsidies.

De bepaling in de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies die regelt dat titel 4.2 van de Awb van toepassing is op subsidies die worden verstrekt op grond van een AMvB of ministeriële regeling die uitsluitend voorziet in de verstrekking aan publiekrechtelijke rechtspersonen, hoeft niet te worden aangepast. Aangezien met dit wetsvoorstel in de Fvw en FinBES geregeld wordt dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen geen subsidies zijn, heeft de bepaling over de toepasselijkheid van titel 4.2 namelijk geen betrekking meer op specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen.

Verder wordt voorgesteld om in de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies vervangende grondslagen voor specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen (voor de Caribische openbare lichamen) op te nemen die zich onderscheiden van de grondslagen voor subsidies (zie ook paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Immers, nu in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen geen subsidies zijn, is het niet meer mogelijk om de in de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies opgenomen subsidiegrondslagen (tevens) te gebruiken als wettelijke grondslag voor specifieke of bijzondere uitkeringen. Om te bewerkstelligen dat de minister toch over toereikende juridische grondslagen voor specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen blijft beschikken, voorziet artikel VI van dit wetsvoorstel in een voorstel voor vervangende grondslagen hiervoor die minder algemeen van aard zijn. Daarnaast wordt in de voorgestelde aanpassingen van deze kaderwet geëxpliciteerd dat er regels kunnen worden gesteld over specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen (voor de Caribische openbare lichamen).

Bij zowel subsidieverstrekking als bij het verstrekken van specifieke uitkeringen als bijzondere uitkeringen dient rekening te worden gehouden met internationale en Unierechtelijke bepalingen. Hiervoor wordt voor specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen een aparte bepaling opgenomen.

Aangezien de voorgestelde wijzigingen van de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies ertoe leiden dat deze kaderwet zich ook uitstrekt over specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen wordt dientengevolge voorgesteld om de citeertitel aan te passen in 'Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies en uitkeringen'.

Artikel VII (wijziging Kaderwet subsidies I en M)

In de huidige tekst van de Kaderwet subsidies I en M (hierna: Kaderwet) omvat het begrip subsidies mede de specifieke uitkeringen en de bijzondere uitkeringen. In het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, FinBES is geregeld dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen geen subsidies zijn. De Kaderwet subsidies I en M moet om die reden worden aangepast.

De reikwijdte van artikel 2 van de Kaderwet, waarin subsidies aan uitsluitend rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld ook onder de werking van titel 4.2 van de Awb worden gebracht, wordt met de voorgestelde wijziging van artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, FinBES beperkt en zal met name betekenis hebben voor de subsidieverstrekking aan waterschappen.

In artikel 3 van de Kaderwet worden de beleidsterreinen waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat subsidie kan verstrekken opgesomd. Omdat de specifieke uitkeringen en de

bijzondere uitkeringen niet meer onder het begrip 'subsidie' in de Kaderwet zullen vallen, is het nodig om (nu ook) te formuleren op welke beleidsterreinen specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen kunnen worden verstrekt: de voorgestelde artikelen 3a en 3b. Bij de formulering van deze artikelen is rekening gehouden met de bijzondere aard van de uitkeringen: het voorwaardelijk verstrekken van geormerkte middelen aan medeoverheden. De beleidsterreinen waarop de specifieke uitkeringen of bijzondere uitkeringen kunnen worden verstrekt zijn specifiek omschreven. De reikwijdte van de artikelen 3a en 3b is daarom enger dan artikel 3.

De overige wijzigingen aan de Kaderwet strekken tot het uitbreiden van de delegatiegrondslagen, zodat deze ook voor de regeling van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen kunnen worden gebruikt.

Met de aanpassing van de Kaderwet wordt het toepassingsbereik van de Kaderwet verduidelijkt: de Kaderwet is van toepassing op subsidies, specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen. Dit komt ook tot uitdrukking in de nieuwe citeertitel: Kaderwet subsidies, specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen I en W.

Artikel VIII (intrekking Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat)

Met dit artikel wordt geregeld dat de (inmiddels in onbruik geraakte) Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat wordt ingetrokken.

Artikel IX (wijziging Kaderwet SZW-subsidies)

In het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, FinBES is geregeld dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen geen subsidies zijn. Thans zijn enkele kaderwetten voor subsidies (waaronder de Kaderwet SZW-subsidies) echter ook van toepassing op specifieke uitkeringen. Zo komt in enkele wetten de vermelding 'onverminderd artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet' voor. Daarmee wordt verondersteld dat de wetten zich ook uitstrekken tot specifieke uitkeringen. Daarom wordt met dit artikel in de Kaderwet SZW-subsidies geregeld dat de zinsnede 'onverminderd hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet' komt te vervallen. Op deze wijze ontstaat geen verwarring over de vraag of de Kaderwet tevens betrekking heeft op de specifieke en bijzondere uitkeringen.

Artikel X (wijziging Provinciewet)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt in de eerste plaats artikel 108 van de Provinciewet gewijzigd. Artikel 108 van de Provinciewet is voor provincies de tegenhanger van artikel 110 van de Gemeentewet. Voor de toelichting op dit wijzigingsonderdeel wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij artikel V.

Verder wordt artikel 190 van de Provinciewet gewijzigd. In de eerste plaats wordt het vierde lid gewijzigd. De tweede volzin bevat een verwijzing naar artikel 17a, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet. Hiermee wordt geregeld dat de minister van BZK de ontvangen 'Informatie voor derden' (Iv3-informatie) door moet zenden aan de vakministers en bestuursorganen die het aangaat. Inmiddels is echter de praktijk ontstaan dat de Iv3-informatie online wordt gepubliceerd. Artikel 190, vierde lid, tweede volzin, van de Provinciewet kan hiermee komen te vervallen.

In artikel 190, achtste lid is opgenomen dat het maatregelenbeleid kan worden ingezet indien provincies de Iv3-informatie niet, niet tijdig, of onjuist aanleveren. Met onderhavige wijziging wordt verduidelijkt dat het maatregelenbeleid niet enkel betrekking heeft op de algemene uitkering, maar op *alle* uitkeringen uit het provinciefonds. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel Q.

Tot slot bevat artikel X nog een wijziging van artikel 217 van de Provinciewet. In het betreffende artikel wordt voor het begrip 'specifieke uitkering' verwezen naar artikel 17 Fvw. Omdat de definitie van een specifieke uitkering is opgenomen in artikel 15a Fvw, wordt met dit wijzigingsonderdeel bewerkstelligd dat verwezen wordt naar artikel 15a Fvw.

Artikel XI (wijziging Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds)

In artikel 6 van de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds is geregeld dat subsidies ten laste van het Nationaal Groeifonds kunnen worden gebracht. Hier vallen ook specifieke uitkeringen onder. Aangezien dit wetsvoorstel regelt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, wordt voorgesteld om de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds aan te passen zodat expliciet tot uitdrukking komt dat ook specifieke uitkeringen ten laste van het fonds kunnen worden gebracht. Met dit wijzigingsartikel wordt dit geregeld. Overigens is in de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds reeds een wettelijke grondslag voor verstrekking van specifieke uitkeringen opgenomen in artikel 7, zesde lid.

Artikel XII (wijziging Uitvoeringswet EFRO)

Met dit artikel wordt de Uitvoeringswet EFRO aangepast. In deze wet is het uitgangspunt dat het subsidiebegrip tevens de specifieke uitkering omvat. Aangezien dit wetsvoorstel regelt dat een specifieke uitkering geen subsidie is, zou dit betekenen dat de Uitvoeringswet EFRO geen grondslag meer zou bieden om te regelen dat specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt. Om dit te voorkomen, wordt in de Uitvoeringswet EFRO geëxpliciteerd dat naast subsidies ook specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt. Daartoe wordt in de opschriften van hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 en paragraaf 3.2 tot uitdrukking gebracht dat dit hoofdstuk en deze paragrafen ook van toepassing zullen zijn op specifieke uitkeringen.

Verder wordt voorgesteld om een aantal wijzigingen op te nemen in artikel 6 van de Uitvoeringswet EFRO zodat er een grondslag is voor nadere regelgeving voor specifieke uitkeringen. Het nieuwe voorgestelde tweede lid is inhoudelijk gelijklopend aan het eerste lid van dit artikel, maar is van toepassing op specifieke uitkeringen. In het voorgestelde artikel 6, tweede lid, onderdeel a (nieuw), wordt bepaald dat er regels kunnen worden gesteld voor de financiering van de lasten van projecten. Deze bepaling wordt toegevoegd met het oog op artikel 63 van Verordening (EU) nr. 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (Pb EU 2021, L 231). Verder wordt voorgesteld om in het derde lid een verwijzing naar het tweede lid op te nemen, zodat het tweede lid ook betrekking heeft op cofinanciering als bedoeld in artikel 1 van de Uitvoeringswet EFRO die als specifieke uitkering kan worden verstrekt.

Omdat met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de verzameluitkering als financieel instrument verdwijnt, kan de verwijzing in artikel 8 naar de verzameluitkering komen te vervallen. Verder wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat onder een bij AMvB vast te stellen drempelbedrag geen specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt (het voorgestelde artikel 15b, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet). Gelet op de verplichte nationale cofinanciering bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling is het van belang dat een uitzondering mogelijk is als deze verplichte cofinanciering door het Rijk onder dit drempelbedrag zou vallen. In de voorstelde wijziging van artikel 8 van de Uitvoeringswet EFRO is deze uitzondering op artikel 15b, tweede lid (nieuw), van de Financiële-verhoudingswet opgenomen.

Ten slotte wordt voorgesteld om een inhoudelijk gelijklopende bepaling als artikel 10 (betreffende subsidies) op te nemen voor specifieke uitkeringen, namelijk artikel 10a. Dit artikel waarborgt dat bij strijdigheid van de verstrekking van een specifieke uitkering met de Europese regels inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling of andere de internationale en Unierechtelijke wet- en regelgeving bepaalde besluiten kunnen worden genomen.

Artikel XIII (wijziging Waterwet)

Met dit artikel wordt de Waterwet aangepast. In deze wet – die regels bevat over het Deltafonds - wordt ervan uitgegaan dat het subsidiebegrip tevens de specifieke uitkering omvat. Aangezien dit

wetsvoorstel regelt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, zou dit betekenen dat de Waterwet geen bevoegdheid meer zou bieden om vanuit het Deltafonds specifieke uitkeringen te verstrekken of regels omtrent de specifieke uitkering te stellen. Om dit te voorkomen, wordt in de Waterwet geëxpliciteerd dat naast subsidies ook specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt. Verder worden enkele verwijzingen naar de Kaderwet subsidies I en M aangepast. Deze aanpassingen houden verband met de wijziging van de citeertitel van deze Kaderwet (artikel VII).

Artikel XIV (Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen)

Met dit artikel wordt de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. Op dit moment veronderstelt de Wet gemeenschappelijke regelingen dat specifieke uitkeringen tevens aan gemeenschappelijke regelingen kunnen worden verstrekt waaraan provincies of gemeenten deelnemen. Dit gebeurt in artikel 34a (dat gaat over samenwerking tussen gemeenten), artikel 47a (dat gaat over samenwerking tussen provincies) en artikel 58a (dat gaat over samenwerking tussen provincies en gemeenten). Hoewel deze artikelen regelen wat er dient te gebeuren als een specifieke uitkering aan een gemeenschappelijke regeling wordt verstrekt, is echter niet expliciet geregeld dát gemeenschappelijke regelingen een specifieke uitkeringen kunnen ontvangen. Daarom wordt geëxpliciteerd dat specifieke uitkeringen tevens aan gemeenschappelijke regelingen (meer specifiek: het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie)¹⁰⁹ kunnen worden verstrekt. Wel geldt al vele jaren als uitgangspunt dat terughoudend dient te worden omgegaan met het rechtstreeks financieren van gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regeling betreft namelijk verlengd lokaal bestuur, waarbij de financiering in principe geschiedt door de deelnemende provincies of gemeenten. Met een rechtstreekse financiering van de gemeenschappelijke regeling wordt dit principe doorbroken. Ook zou grootschalige rechtstreekse financiering van gemeenschappelijke regelingen in feite een erkenning inhouden van de gemeenschappelijke regeling als eigenstandige bestuurslaag. Tegelijk kunnen specifieke uitkeringen aan gemeenschappelijke regelingen in sommige gevallen wel degelijk wenselijk zijn; bijvoorbeeld bij de financiering van opgaven van verplichte samenwerkingsverbanden als de Veiligheidsregio of de GGD. Daarom wordt met dit wetsvoorstel in de Wgr geëxpliciteerd dat de verstrekking van specifieke uitkeringen aan het openbaar lichaam of de bedrijfsorganisatie mogelijk is, maar dat dit slechts mogelijk is als dit *bijzonder aangewezen moet worden geacht*. Voor deze formulering is aangesloten bij het voorgestelde artikel 15b, eerste lid, Fvw¹¹⁰, waarin wordt geregeld dat specifieke uitkeringen slechts kunnen worden verstrekt indien dit bijzonder aangewezen moet worden geacht. Voor specifieke uitkeringen aan gemeenschappelijke regelingen geldt dus 'dubbele terughoudendheid'. In de eerste plaats moet worden beargumenteerd dat een specifieke uitkering als zodanig bijzonder aangewezen moet worden geacht en daarbovenop dient beargumenteerd te worden waarom het bijzonder aangewezen is dat de specifieke uitkering rechtstreeks aan de gemeenschappelijke regeling wordt verstrekt. Het is daarbij niet voldoende om te stellen dat rechtstreekse financiering aan een gemeenschappelijke regeling wenselijk wordt geacht en dat alleen om die reden een specifieke uitkering bijzonder aangewezen moet worden geacht. In de eerste plaats moet worden aangetoond dat het betreffende beleidsdoel niet op een manier gefinancierd kan worden die aansluit bij de voorkeursvolgorde zoals ook onder deze Financiële-verhoudingswet het uitgangspunt is. Pas wanneer dat heeft geleid tot een keuze voor een specifieke uitkering kan worden overwogen of rechtstreekse verstrekking aan de orde is. Het uitgangspunt is in beide gevallen; nee, tenzij.

In de tweede plaats wordt in de betreffende artikelen het eerste lid, onderdeel b, en het tweede lid, onderdeel b, inhoudelijk gewijzigd. In het eerste lid, onderdeel b, is geregeld dat het maatregelenbeleid ook kan worden ingezet bij gemeenschappelijke regelingen die de verantwoordingsinformatie voor specifieke uitkeringen niet (tijdig) of onjuist aanleveren. In het tweede lid, onderdeel b, is geregeld dat het maatregelenbeleid kan worden ingezet bij het niet (tijdig) of onjuist aanleveren van de zogenoemde 'Informatie voor derden' (Iv3- informatie). Met

¹⁰⁹ Een andere rechtsvorm die de Wgr kent, is het gemeenschappelijk orgaan. Deze gemeenschappelijke regeling heeft echter geen rechtspersoonlijkheid. Dit maakt dat het verstrekken van een specifieke uitkering aan een gemeenschappelijk orgaan niet mogelijk is.

¹¹⁰ Thans geregeld in artikel 16, tweede lid, Fvw.

onderhavige wijziging wordt verduidelijkt dat het maatregelenbeleid niet enkel betrekking heeft op de opschorting van de algemene uitkering, maar op *alle* uitkeringen uit het provinciefonds of gemeentefonds die betaald worden aan de provincies of gemeenten die aan de gemeenschappelijke regeling deelnemen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel Q.

Zoals hierboven reeds opgemerkt, hebben de artikelen 34a, 47a en 58a, enkel betrekking op gemeenschappelijke regelingen waaraan (uitsluitend) provincies of gemeenten deelnemen. In de praktijk kan het echter ook voorkomen dat een gemeenschappelijke regeling wordt getroffen waaraan naast gemeenten of provincies ook waterschappen deelnemen. Dergelijke samenwerking is in de Wgr geregeld in:

- Hoofdstuk V (regelingen tussen gemeenten en waterschappen);
- Hoofdstuk VI (regelingen tussen gemeenten, provincies en waterschappen)
- Hoofdstuk VII (regelingen tussen provincies en waterschappen).

Deze hoofdstukken bevatten geen bepaling die met artikel 34a, 47a en 58a vergelijkbaar is. Hoewel een waterschap zelf geen specifieke uitkering kan ontvangen, acht de regering het echter gewenst in de Wgr te expliciteren dat ook gemeenschappelijke regelingen waaraan naast provincies of gemeenten waterschappen deelnemen een specifieke uitkering kunnen ontvangen. Daarom worden in de betreffende hoofdstukken nieuwe bepalingen opgenomen die vergelijkbaar zijn met artikel 34a, 47a en 58a. Op deze wijze wordt verduidelijkt dat deelname van een waterschap aan een gemeenschappelijke regeling niet per se betekent dat geen specifieke uitkering aan de gemeenschappelijke regeling kan worden verstrekt. Wel wordt hierbij voor de volledigheid opgemerkt dat als gemeenschappelijke regelingen hun verantwoordingsinformatie voor specifieke uitkeringen niet (tijdig) of onjuist aanleveren, het eventueel in te zetten maatregelenbeleid alleen betrekking heeft op de deelnemende gemeenten en provincies (en niet op deelnemende waterschappen, aangezien zij geen uitkeringen uit het provincie- of gemeentefonds ontvangen).

Er is bewust voor gekozen om niet een met artikel 34a, 47a of 58a vergelijkbare bepaling op te nemen in Hoofdstuk III van de Wgr (samenwerking tussen waterschappen). Aangezien een waterschap zelf geen specifieke uitkering kan ontvangen, ligt het niet voor de hand dat een gemeenschappelijke regeling tussen (enkel) waterschappen wel een specifieke uitkering ontvangt.

Tot slot ligt het vanuit het principe van 'comply or explain' in de rede dat ook voor Caribisch Nederland in de Wgr een bepaling wordt opgenomen die vergelijkbaar is met de hierboven genoemde bepalingen. Daarom wordt met dit wijzigingsartikel een nieuw artikel (134a) in de Wgr opgenomen waarmee geregeld wordt dat een bijzondere uitkering enkel aan een samenwerkingslichaam¹¹¹ kan worden verstrekt indien dit bijzonder aangewezen moet worden geacht. In het voorgestelde artikel 134a zijn geen bepalingen opgenomen die vergelijkbaar zijn met het voorgestelde artikel 34a, tweede en derde lid, Wgr. De reden hiervoor is dat de WolBES of FinBES geen bepalingen inzake de verantwoording van bijzondere uitkeringen of de aanlevering van Iv3-informatie kennen.

Artikel XV (wijziging Wet Mobiliteitsfonds)

Met dit artikel wordt de Wet Mobiliteitsfonds aangepast. Ook in deze wet is het uitgangspunt dat het subsidiebegrip tevens de specifieke uitkering omvat. Aangezien dit wetsvoorstel regelt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, zou dit betekenen dat de Wet Mobiliteitsfonds geen bevoegdheid meer zou bieden om vanuit het Mobiliteitsfonds specifieke uitkeringen te verstrekken of regels omtrent de specifieke uitkering te stellen. Om dit te voorkomen, wordt in de Wet Mobiliteitsfonds geëxpliciteerd dat naast subsidies ook specifieke uitkeringen kunnen worden

¹¹¹ De Wgr kent in Hoofdstuk XIa voor samenwerking tussen Bonaire, Saba en Sint Eustatius niet het openbaar lichaam, maar het 'samenwerkingslichaam'. Daarnaast is een gemeenschappelijk orgaan mogelijk, maar deze samenwerkingsvorm heeft geen rechtspersoonlijkheid. Daarom kan aan een gemeenschappelijk orgaan geen bijzondere uitkering worden verstrekt. Het instellen van een bedrijfsvoeringsorganisatie maakt Hoofdstuk XIa van de Wgr niet mogelijk voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

verstrekt. Tevens wordt geëxpliciteerd dat de in artikel 7, vierde en vijfde lid, van de Wet Mobiliteitsfonds bedoelde voorhangprocedure niet alleen betrekking heeft op subsidies, maar ook op specifieke uitkeringen. Verder worden enkele verwijzingen naar de Kaderwet subsidies I en M aangepast. Deze aanpassingen houden verband met de wijziging van de citeertitel van deze Kaderwet (artikel VII).

Artikel XVI (Wet op het specifiek cultuurbeleid)

Met dit artikel wordt de Wet op het specifiek cultuurbeleid aangepast. Hoewel in bepaalde artikelen van deze wet het begrip 'specifieke uitkering' voorkomt, wordt in andere artikelen (met name artikel 8) toch verondersteld dat het subsidiebegrip tevens de specifieke uitkering omvat. Aangezien dit wetsvoorstel regelt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, zou dit kunnen betekenen dat de Wet op het specifiek cultuurbeleid onverhoopt geen goede grondslag meer biedt om specifieke uitkeringen te verstrekken of regels omtrent de specifieke uitkeringen te stellen. Om dit te voorkomen, wordt in de Wet op het specifiek cultuurbeleid waar nodig geëxpliciteerd dat ook specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt dan wel regels over de specifieke uitkering kunnen worden gesteld. Tevens wordt in de Wet op het specifiek cultuurbeleid tot uitdrukking gebracht dat de bijzondere uitkering aan de Caribische openbare lichamen kan worden verstrekt. Blijkens artikel 1a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid geldt die wet namelijk ook in Caribisch Nederland.

Verder wordt met dit wijzigingsartikel artikel 6 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid aangepast, omdat in dit artikel is geregeld dat de Minister een specifieke uitkering aan derden kan verstrekken als deze subsidie is gebaseerd op een bestuursovereenkomst tussen de Minister en een provincie, gemeente of Caribisch openbaar lichaam. Het is echter niet juist dat een specifieke uitkering aan derden kan worden verstrekt. Specifieke uitkeringen kunnen immers enkel aan provincies of gemeenten (of bij verlengd lokaal bestuur: aan gemeenschappelijke regelingen) worden verstrekt.¹¹² Het is dan ook zuiverder dat in dit artikel het begrip 'subsidie' wordt gehanteerd in plaats van 'specifieke uitkering'. Daarom wordt met dit wijzigingsartikel het begrip 'specifieke uitkering' vervangen door 'subsidie'.

Tot slot is op dit moment op enkele plaatsen in de Wet op het specifiek cultuurbeleid opgenomen dat specifieke uitkeringen van ten minste € 4 500 kunnen worden verstrekt. Dit minimumbedrag verdraagt zich niet met het generieke grensbedrag voor specifieke uitkeringen dat op grond van het voorgestelde artikel 15b van de Financiële-verhoudingswet moet worden ingesteld (zie artikel I, onderdeel L). Om deze reden regelt dit artikel dat het minimumbedrag van € 4 500 wordt geschrapt. Daarmee vallen ook specifieke uitkeringen die op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid worden verstrekt onder het bereik van het generieke grensbedrag.

Zoals hierboven aangegeven, wordt in artikel 6 de zinsnede 'specifieke uitkering' vervangen door 'subsidie'. In artikel 6 is ook een minimumbedrag van € 4 500 opgenomen. Omdat dit wetsvoorstel regelt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, is het generieke grensbedrag voor specifieke uitkeringen niet van toepassing op de subsidies die verstrekt worden op grond van artikel 6. Vanuit het oogpunt van uniformiteit is er echter toch voor gekozen om ook in artikel 6 het minimumbedrag van € 4 500 te schrappen.

Artikel XVII (wijziging Wet open overheid)

Met dit artikel wordt de Wet open overheid aangepast. In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, van de Woo – dat op dit moment overigens nog niet in werking is getreden – wordt geregeld welke beschikkingen een bestuursorgaan openbaar dient te maken. Hierbij geldt dat ook beschikkingen op grond van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) uit eigen beweging openbaar gemaakt dienen te worden. Juist als een beschikking betrekking heeft op de besteding van publieke middelen, is het immers van belang dat die beschikking openbaar wordt gemaakt.¹¹³ Na de inwerkingtreding van dit

¹¹² Artikel 15a Fvw en art. 34a, 47a en 58a van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Overigens worden met dit wetsvoorstel bepalingen aan de Wgr toegevoegd (zie artikel XIV).

¹¹³ Zo wordt in de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo ten aanzien van subsidies aan niet-natuurlijke personen opgemerkt dat het belang van openbaarmaking van de besteding van publieke middelen

wetsvoorstel zou echter onbedoeld uit artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, subonderdeel 20° volgen dat deze beschikkingen in sommige gevallen toch niet openbaar hoeven te worden gemaakt.

In het betreffende subonderdeel is namelijk geregeld dat beschikkingen waarbij geen belangen van derden betrokken zijn, niet openbaar gemaakt dienen te worden. Indien de betreffende beschikking echter de verlening of vaststelling van een subsidie aan anderen dan natuurlijke personen betreft, geldt de uitzondering niet en dient de beschikking toch openbaar te worden gemaakt. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat specifieke uitkeringen op grond van de Fvw en bijzondere uitkeringen op grond van de FinBES *geen* subsidies (meer) zijn. Dit betekent dat het begrip 'subsidie' in subonderdeel 20° niet tevens meer betrekking heeft op specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen. In de praktijk zou het echter voor kunnen komen dat een beschikking op grond waarvan een specifieke of bijzondere uitkering wordt verstrekt slechts aan één ontvanger gericht is.¹¹⁴ In dit geval zou na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de uitzondering van subonderdeel 20° van toepassing zijn, omdat er geen sprake is van een beschikking waarbij de belangen van derden betrokken zijn *en* er niet langer sprake is van een subsidie. Dit zou dus betekenen dat de beschikking in kwestie niet openbaar hoeft te worden gemaakt. Aangezien dit onwenselijk is, wordt met deze technische wijziging in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, subonderdeel 20° van de Woo geëxpliciteerd dat die uitzondering niet van toepassing is op beschikkingen op grond van de Fvw en de FinBES. Dit betekent dus dat – zoals nu ook al de bedoeling is – alle beschikkingen in verband met uitkeringen op grond van de Fvw en FinBES actief openbaar gemaakt dienen te worden. Ook de beschikkingen die verband houden met de bijzondere fondsuitkering dienen dus actief openbaar te worden gemaakt.

Artikel XVIII (wijziging Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt in artikel 138 van de WolBES gewijzigd. Artikel 138 van de WolBES is voor de Caribische openbare lichamen de tegenhanger van artikel 110 van de Gemeentewet. Voor de toelichting op dit wijzigingsonderdeel wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij artikel V.

Artikel XIX (evaluatiebepaling)

Het voorgestelde artikel XIX behelst een evaluatiebepaling. Zie verder ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel XX (overgangsrecht decentralisatie-uitkeringen)

Met artikel I, onderdelen C en I wordt geregeld dat de decentralisatie- en integratie-uitkeringen komen te vervallen en dat daarvoor de bijzondere fondsuitkering in de plaats komt. Na de inwerkingtreding van deze onderdelen kunnen de bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen eenvoudig worden omgezet in een bijzondere fondsuitkering. Zoals echter in het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds beschreven, wordt de verdeling van decentralisatie- en integratie-uitkeringen geregeld bij AMvB. In de praktijk worden deze AMvB's enkele jaren na het betreffende uitkeringsjaar in kwestie vastgesteld. Dit zou betekenen dat na de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen C en I nog niet alle decentralisatie- en integratie-uitkeringen die vóór de inwerkingtreding zijn verstrekt, bij AMvB zijn geregeld. Om het mogelijk te ook voor deze decentralisatie- en integratie-uitkeringen een AMvB op te stellen, voorziet artikel XX, eerste lid, in (eerbiedigend) overgangsrecht: artikel 5 en 13 van de Financiële-verhoudingswet (oud) blijven voor deze situatie van toepassing.

Verder bevat artikel XX, tweede lid, een bepaling van (eerbiedigend) overgangsrecht ten aanzien van verzameluitkeringen die vóór de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, zijn verstrekt.

Artikel XXI (overgangsrecht specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen)

zwaarder weegt dan het belang van de ontvanger om de beschikking niet openbaar te maken. Zie: Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 3, p. 17.

¹¹⁴ Hierbij kan worden gedacht aan een incidentele specifieke uitkering aan slechts één provincie of gemeente.

In het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, van de FinBES wordt geregeld dat specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen geen subsidies zijn. In dit wetsvoorstel worden dan ook verschillende delegatiegrondslagen in Kaderwetten subsidies aangepast, zodat deze ook in de toekomst voor de regeling van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen kunnen worden gebruikt (zie onder andere artikel VI en VII). Om te voorkomen dat reeds bestaande specifieke uitkeringen die op subsidiegrondslagen zijn gebaseerd, als gevolg van de inwerkingtreding van deze wet niet meer rechtsgeldig zijn, is artikel XXI, eerste lid, in dit wetsvoorstel opgenomen. Met deze bepaling van eerbiedigend overgangsrecht wordt geregeld dat de bepaling dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, niet van toepassing is op:

- specifieke uitkeringen die voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel K, reeds werden verstrekt;
- AMvB's dan wel ministeriële regelingen waarin een specifieke uitkering wordt geregeld én voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel K, in werking zijn getreden.

Artikel XXI, eerste lid, behelst dus een 'vangnetbepaling' die erop gericht is niets af te doen aan de rechtsgeldigheid van reeds bestaande specifieke uitkeringen (en de daarmee samenhangende regelgeving).

Het tweede lid van artikel XXI bevat dezelfde overgangsbepaling voor de bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen.

Artikel XXII (overgangsrecht grensbedrag)

Met artikel I, onderdeel L, wordt in het nieuwe artikel 15b van de Financiële-verhoudingswet onder andere opgenomen dat specifieke uitkeringen lager dan een bij AMvB te bepalen grensbedrag niet mogen worden verstrekt. Met artikel XXII (eerbiedigend overgangsrecht) wordt geregeld dat deze bepaling niet geldt voor bestaande specifieke uitkeringen.

Artikel XXIII (overgangsrecht elementen regeling specifieke uitkering en bijzondere uitkering)

In het voorgestelde artikel 16a van de Financiële-verhoudingswet en het voorgestelde artikel 92a van de FinBES wordt geregeld welke elementen bij het regelen van een specifieke uitkering dan wel bijzondere uitkering in ieder geval geregeld dienen te worden. Om te voorkomen dat de bestaande wetten, AMvB's en ministeriële regelingen niet voldoen aan het voorgestelde artikel 16a Fvw dan wel artikel 92a FinBES, wordt in artikel XXIII geregeld dat artikel 16a Fvw en artikel 92a FinBES niet van toepassing zijn op bestaande specifieke of bijzondere uitkeringen.

Artikel XXIV (overgangsrecht grondslag specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen)

Deze bepaling regelt (eerbiedigend) overgangsrecht voor bestaande specifieke uitkeringen. Op dit moment is een groot aantal met name tijdelijke specifieke uitkeringen geregeld op basis van het huidige artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet. Het betreft hier de specifieke uitkeringen op grond van artikel 17, tweede lid, derde lid en vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet. Met dit wetsvoorstel worden de grondslagen van specifieke uitkeringen voortaan in artikel 16 geregeld; in artikel 17 wordt geregeld in welke gevallen een specifieke uitkering door middel van een beschikking kan worden verstrekt. Om te voorkomen dat voorschriften waarin specifieke uitkeringen worden geregeld na de inwerkingtreding van deze wet geen grondslag meer hebben, wordt in artikel XXIV geregeld dat artikel 17, tweede tot en met vijfde lid, zoals dat onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel O, luidde, van toepassing blijft op deze specifieke uitkeringen.

Hetzelfde wordt geregeld voor de bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen die op grond van artikel 92, tweede, derde of vijfde, lid van de FinBES zijn geregeld.

Artikel XXV (omgang Besluit financiële verhouding 2001)

Met artikel I, onderdeel F, worden enkele wijzigingen in artikel 8 van de Financiële-verhoudingswet aangebracht. Als gevolg daarvan worden enkele leden vernummerd. In het huidige artikel 8, derde lid, is geregeld dat bij AMvB wordt bepaald welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd. Als gevolg van de vernummering verschuift deze delegatiegrondslag naar het vierde lid. Met dit artikel wordt geregeld dat het Besluit financiële verhouding 2001- waarin de maatstaven geregeld zijn - voortaan (mede) op artikel 8, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet komt te berusten.

Artikel XXVI (omhang Regeling informatieverstrekking SiSa)

Met artikel I, onderdeel P, worden enkele wijzigingen in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet aangebracht. Als gevolg daarvan worden enkele leden vernummerd. In het huidige artikel 17a, derde lid, is geregeld dat de minister van BZK nadere regels kan stellen over de SiSa-informatie. Als gevolg van de vernummering verschuift deze delegatiegrondslag naar het tweede lid. Met dit artikel wordt geregeld dat de Regeling informatieverstrekking SiSa voortaan op artikel 17a, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet berust.

Artikel XXVII (omhang artikel 29 Besluit financiële verhouding)

Met artikel I, onderdeel V, wordt in de Financiële-verhoudingswet geëxpliciteerd dat regels kunnen worden gesteld over een ingroeipad bij een nieuwe verdeelmethodiek. Met deze bepaling wordt geregeld dat artikel 29 van het Besluit financiële verhouding 2001 - dat over een ingroeipad bij een nieuwe verdeelmethodiek van de algemene uitkering van het gemeentefonds gaat- mede op deze delegatiegrondslag berust.

Artikel XXVIII (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet. De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Verder wordt geregeld dat in het koninklijk besluit aan artikel I, onderdeel F, terugwerkende kracht kan worden verleend tot en met 1 januari 2027. Deze terugwerkende kracht houdt verband met een mogelijke herziening van het verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds (zie paragraaf 3.6. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor een verdere motivering).

Artikel XXIX

Dit artikel bevat de citeertitel van dit wetsvoorstel.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

Bijlage 1. Adviezen onderzoekers versus besluitvorming Taskforce uitkeringsstelsel

Onderstaande bijlage betreft de besluitvorming van de Taskforce in 2022. Sindsdien zijn op sommige punten bij nader inzien toch andere afwegingen gemaakt. Waar dit is gebeurd, is dit in deze memorie van toelichting expliciet aangegeven.

Nr.	Oorspronkelijk voorstel onderzoekers Coelo	Reactie van de Taskforce
1.	Schaf de integratie-uitkering af.	Akkoord met afschaffen van de integratie-uitkering.
2.	Benadruk het algemene middenkarakter van de huidige decentralisatie-uitkering door deze <i>bijzondere fondsuitkering</i> te laten heten. De algemene uitkering krijgt dan de naam <i>algemene fondsuitkering</i> .	<p>De naam decentralisatie-uitkering wordt gewijzigd in <i>bijzondere gemeentefondsuitkering en bijzondere provinciefondsuitkering</i>.</p> <p>Op deze manier wordt verwarring met de BES-uitkering voorkomen. In de MvT zal deze wijziging scherper worden gemotiveerd dan nu wordt gedaan in het rapport van Coelo.</p>
3.	<p>Laat de bijzondere fondsuitkering op de volgende punten afwijken van de huidige decentralisatie-uitkering:</p> <p>a. In tegenstelling tot de huidige decentralisatie-uitkering hoeft de bijzondere fondsuitkering geen tijdelijk karakter te hebben. De jaarlijkse toets of overgang naar de algemene uitkering mogelijk is kan vervallen.</p> <p>b. Bij een bijzondere fondsuitkering wordt (in de toelichting) gemotiveerd waarom een algemene fondsuitkering niet kan volstaan.</p> <p>c. Eventuele</p>	<p>Een bijzondere gemeentefonds-uitkering en provinciefonds-uitkering zijn tevens bedoeld voor structurele bekostiging.</p> <p>Het huidige uitgangspunt in de Fvw van uiteindelijke opname van een decentralisatie-uitkering in de algemene uitkering komt te vervallen en daartoe zal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artikel 13, lid 4 en lid 5 uit de Fvw worden geschrapt. • In de wetstekst tot uitdrukking worden gebracht dat een bijzondere gemeentefondsuitkering en provinciefondsuitkering niet alleen een uitkering is voor de bekostiging van tijdelijk beleid, maar ook een structureel karakter kan hebben. <p>Bij een bijzondere gemeentefondsuitkering en provinciefonds-uitkering dient expliciet te worden geformuleerd waarom niet kan worden volstaan met verdeling op basis van de algemene uitkering. In de MvT zal daarvoor de volgende tekst worden opgenomen: Met de bijzondere fondsuitkering verdeelt het Rijk middelen die niet kunnen worden verdeeld via de algemene uitkering.</p> <p>Bij de instelling van een bijzondere gemeentefondsuitkering en provinciefondsuitkering dient in de circulaire te worden gemotiveerd, waarom een verdeling via de algemene uitkering niet mogelijk of wenselijk is.</p> <p>Het voorstel van de onderzoekers om de verdeelmaatstaven van een bijzondere</p>

	<p>verdeelmaatstaven moeten een objectief (niet door de ontvanger te beïnvloeden) karakter hebben, en de term 'objectief' moet worden gedefinieerd.</p> <p>d. Bijzondere fondsuitkeringen worden bij voorafgaande ministeriële regeling verstrekt. De ministeriële regeling zelf geeft aan welke verdelingsystematiek aan de uitkering ten grondslag ligt. De ministeriële regeling verbindt geen verdere voorwaarden aan de bijzondere fondsuitkering.</p> <p>e. In de begrotingen van het gemeentefonds en het provinciefonds worden de bedragen per bijzondere fondsuitkering aangegeven, en niet zoals nu alleen het totaalbedrag.</p>	<p>gemeentefondsuitkering een objectief karakter te laten hebben wordt niet overgenomen, om dat bij verdeling van BFU's veelal maatwerk nodig is. In de MvT wordt wel opgenomen dat in de circulaire moet worden toegelicht waarom is gekozen voor de toegepaste verdeling van de middelen</p> <p>BFU's worden vastgesteld op basis van een beschikking. In de beschikking komt te staan op basis waarvan de hoogte van het uitkeringsbedrag of de toedeling/verdeling tot stand is gekomen (op basis waarvan krijgt gemeente A bedrag x en gemeente B bedrag Y). Op deze wijze wordt ook invulling gegeven aan het motiveringsbeginsel. Deze passage over het bepalen van het bedrag of de verdeling is meer algemeen van aard en kan per Bfu dus per beschikking gelijkloidend zijn. Hierbij wordt ook onderzocht of een verzamelbeschikking tot de mogelijkheden behoort.</p> <p>Indien een Bfu wordt toegekend, wordt hiervan mededeling gedaan in de betreffende circulaire. Hierbij wordt vermeld om welke Bfu het gaat en op basis waarvan het uitkeringsbedrag of de toedeling/verdeling van deze Bfu tot stand is gekomen. Op deze wijze is ook voor anderen duidelijk dat een Bfu is ingesteld en op basis waarvan is verdeeld. In het kader van de herziening van de Financiële-verhoudingswet zal ook worden gezien of de circulaires een nadere wettelijke grondslag behoeven.</p> <p>Er wordt een beslisboom gemaakt voor de bijzondere fondsuitkeringen. Daarbij wordt in meegenomen wat het besluitvormingsproces is als een bijzondere fondsuitkering met één of meerdere jaren wordt verlengd</p> <p>Per bijzondere fondsuitkering zal een afzonderlijk bedrag worden opgenomen in de fondsbegroting</p>
4.	<p>Verduidelijk de reikwijdte van het eigenmiddelen-karakter van de bijzondere fondsuitkering. Hanteer als criterium dat bepaalt wat wel en niet moet kunnen bij gebruik van een bijzondere fondsuitkering of iets een sturende werking heeft op het gedrag van</p>	<p>In de MvT zal op hoofdlijnen worden aangegeven wanneer er sprake is van een beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allereerst wordt benadrukt dat onafhankelijk van de uitkeringsvorm er altijd interbestuurlijke convenanten gesloten kunnen en mogen worden. • Aan de uitkering mogen geen voorwaarden gesteld worden, die de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperken.

	(potentiële) ontvangers.	<ul style="list-style-type: none"> Er worden in de MvT bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet voorbeelden genoemd van hetgeen de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten en provincies kan beperken.
5.	<p>Het opvragen van informatie over doelbereik en lasten bij activiteiten die gefinancierd worden via de bijzondere fondsuitkering is toelaatbaar indien dit een algemene wettelijke basis heeft en indien de omvang van uitkeringen niet (op korte termijn) gekoppeld is aan het verstrekken of de inhoud van deze informatie. Maak hiervoor gebruik van de bestaande iv3-systematiek en de bestaande regeling voor beleidsindicatoren van gemeenten</p>	<p>Het advies van de onderzoekers voor de informatievoorziening voor bijzondere gemeente- en provinciefondsuitkeringen wordt niet opgevolgd, omdat Iv3 niet toereikend is voor maatwerk bij de uitwisseling van informatie en ook onvoldoende is geënt op de monitoring van beleidseffecten.</p> <p>In de Fvw wordt het mogelijk gemaakt dat het Rijk ten behoeve van de uitvoering van haar beleid informatie aan de ontvangers van een bijzonder fondsuitkeringen kan vragen en daarover bij ministeriële nadere regels worden gesteld.</p>
6.	<p>Houd bij het vormgeven van een specifieke uitkering vanaf het begin expliciet rekening met de gevolgen voor de verantwoordings- en controlelasten</p>	<p>In lagere wet- en regelgeving wordt een aantal uitvoerings-varianten van de specifieke uitkering uitgewerkt, waar vakministers uit kunnen kiezen. Maatwerk door vakdepartementen blijft echter ook mogelijk. Een uitvoeringsvariant is een combinatie van een of meerdere voorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van terugvordering en wijze van verantwoording. De formats geven aan welke mogelijke combinaties er zijn tussen voorwaarden en de wijze van verantwoording, maar een afwijking door een vakdepartement is op basis van afwijkende omstandigheden mogelijk. Hierbij kan worden gedacht aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> Uitkeringen op grond van een regeling <ul style="list-style-type: none"> Uitkering met verantwoording over de realisatie van de afgesproken prestatie. Uitkering met verantwoording over de realisatie van de afgesproken prestatie en financiële verantwoording. Uitkering met alleen financiële verantwoording. Uitkering voor individuele projecten –op basis van een incidentele beschikking <ul style="list-style-type: none"> Uitkering met verantwoording over de realisatie van de afgesproken prestatie. Uitkering met verantwoording over de realisatie van de afgesproken prestatie en financiële verantwoording. Uitkering met alleen financiële

		verantwoording.
7.	Gemeenten en provincies: maak een verbeterlag in de aansluiting van de administratie op de in de SiSa-bijlage vereiste informatie.	Aan de commissie Bedrijfsvoering, Auditing, Decentrale Overheden (Bado) wordt advies gevraagd over mogelijke inrichtingen van de administratie van decentrale overheden met het oog op een doelmatige aansluiting op de die in specifieke uitkeringen worden gesteld.
8.	Maak voor specifieke uitkeringen differentiatie van verantwoording en controle op basis van materialiteit mogelijk (naar analogie met het Uniform subsidiekader).	In de herziene Financiële-verhoudingswet wordt een delegatiebepaling opgenomen om bij lagere regelgeving gedifferentieerde modellen vast te stellen voor de verantwoording, controle en terugvordering voor specifieke uitkeringen en hierbij ook te betrekken kwantitatieve grenzen, waar beneden geen accountantscontrole zal plaatsvinden.
9.	Maak gebruik van forfaitaire bedragen bij verantwoording over besteding van specifieke uitkeringen mogelijk (naar analogie met het Uniform subsidiekader).	Daar waar mogelijk en gewenst zal in regelingen en beschikkingen met forfaitair vastgestelde bedragen worden gewerkt en er wordt een delegatiebepaling in de Fvw opgenomen om dit bij lagere regelgeving vast te stellen. Na wordt gegaan in hoeverre het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, de Nota Verwachtingen Accountantscontrole alsmede de (overige) instructies en bepalingen in het kader van SiSa moeten worden aangepast. De uitwerking af te stemmen met de ADR, AR en de commissies BADO en BBV.
10.	<p>a. Zorg voor een algemene wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen, zodat een dergelijke uitkering eenvoudig kan worden ingevoerd. Vermeld in de toelichting bij de regeling die aan de specifieke uitkering ten grondslag ligt waarom dit uitkeringsinstrument is gekozen.</p> <p>b. Zorg dat altijd in een regeling die ten grondslag ligt aan een</p>	<p><i>De grondslag voor specifieke uitkeringen wordt als volgt aangepast:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> o Specifieke uitkering met een nog nader te bepalen looptijd, moeten een grondslag hebben in een wet in formele zin; o Specifieke uitkering met een looptijd van korter dan vier jaar (inclusief de huidige eenmalige specifieke uitkeringen), moeten een grondslag hebben in een ministeriële regeling; o Incidentele specifieke uitkeringen aan 1 of een zeer beperkt aantal gemeenten of provincies, moeten een grondslag hebben in een beschikking. <p>In de grondslag wordt altijd het doel van de regeling en de mogelijkheid van (al dan niet) terugvorderen opgenomen.</p>

	<p>specifieke uitkering het doel van de uitkering en de al dan niet bestaande mogelijkheid van terugvordering expliciet worden aangegeven.</p> <p>c. Onderzoek welke wijzigingen noodzakelijk zijn om de subsidietitel uit de Awb op de verstrekking van specifieke uitkeringen van toepassing te (kunnen) laten zijn.</p>	<p>De relatie tussen de Algemene wet bestuursrecht en de voorgenomen aanpassingen in de Fvw wordt nog nader bezien. Het Coelo e.a. formuleerden het volgende over het van toepassing verklaren van de subsidietitel uit de Algemene wet bestuursrecht: 'Het is echter niet op voorhand vast te stellen in hoeverre dat steeds wenselijk is. Een oordeel daarover vergt een nadere doorlichting van de consequenties van rechtstreekse toepassing van de subsidietitel en de daarop gebaseerde regelingen zoals het Uniform subsidiekader. Ook zal dan moeten worden nagegaan wat een en ander betekent voor bestaande grondslagen in medebewindswetgeving of daarop gebaseerde regelingen. Een antwoord op die vragen gaat het bestek van dit onderzoek te buiten.' In het licht van het advies van Coelo e.a. besluit de Taskforce het volgende:</p> <p>Onderzocht zal worden in hoeverre een rechtstreekse toepassing van de subsidietitel op uitkeringen zoals bedoeld in de Financiële-verhoudingswet mogelijk en gewenst is. Het streven is er hierbij in ieder geval op gericht op het verhelderen van de verhouding tussen de Algemene wet bestuursrecht en de Financiële-verhoudingswet. Dit zal geschieden na de zomer van 2022 in het kader van de herziening van de Financiële-verhoudingswet</p>
11.	Schaf de verzameluitkering af.	Akkoord met het voorstel om de verzameluitkering af te schaffen
12.	a. Zorg voor een betere bewaking van de integriteit van het uitkeringsstelsel. Daarvoor is de minister van BZK eerstverantwoordelijk. Die moet bestaande bevoegdheden ten aanzien van de vakministers beter gebruiken, en zorgen voor overleg hierover tussen actoren binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid	Is een onderdeel van de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en het bijpassende normenkader.

	<p>en decentrale overheden. Ook zouden de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk een meer proactieve houding moeten aannemen.</p> <p>b. Breng de bijzondere verantwoordelijkheid tot uitdrukking door de minister van BZK wetsvoorstellen die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen.</p> <p>c. Voeg aan de begroting van het ministerie van BZK een overzicht toe van alle rijksuitgaven aan decentrale overheden, uitgesplitst naar departement, naar uitkeringsvorm en naar decentrale overheidslaag.</p>	<p>Is een onderdeel van de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en het bijpassende normenkader.</p> <p>Er komt een integraal overzicht van uitkeringen aan gemeenten en verdere informatie, mede als vervanging van het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU), die raakt aan de financiële positie van gemeenten. Concreet wordt gedacht aan de onderwerpen: inkomsten, uitgaven, financiële positie en beleidsvoornemens (Art-2). Dit echter niet als onderdeel van de begroting van BZK, maar als een separate Kamerbrief.</p> <p>In de uitwerking zullen doublures met bestaande rapportages worden voorkomen.</p>
13.	Aanvullend op het advies	Voor specifieke uitkeringen en bijzondere fondsuitkeringen wordt een beknopte leidraad en stroomschema opgesteld. Hierin zal onder meer antwoord worden gegeven op de vraag: er is geld op de begroting en hoe zorg je dat dit bij de decentrale overheden terecht komt?
14.	Aanvullend op het advies	De processen voor de aanvraag en beoordeling van SPUKS en bijzondere fondsuitkeringen worden geautomatiseerd