Consultatiereactie VNG op de aanpassingen van de Financiële Verhoudingswet (Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen)

1. Inleiding en leeswijzer

De aanloop naar de voorliggende wijziging van de Financiële verhoudingswet (Fvw) is een lange geweest. Het is goed dat er nu een voorstel ligt waarmee meerdere punten in de financiële verhoudingen worden geadresseerd. Omdat het wetsvoorstel uiteindelijk over verschillende onderwerpen binnen de financiële verhoudingen gaat kent ook deze consultatiereactie een brede scope. Daarom vooraf een korte leeswijzer.

We starten onze reactie met een algemeen oordeel. Daarin maken we onderscheid tussen twee onderscheidende onderdelen van het wetsvoorstel: het deel met de aanpassingen die zien op het uitkeringsstelsel en het overige deel. Vervolgens gaan we vrij uitgebreid in op het onderdeel uitkeringsstelsel. Voor gemeenten is het belangrijk om goed scherp te hebben wat de wijzigingen – en zeker de introductie van de Bijzondere Fondsuitkering – in de praktijk zullen betekenen. Daarom zullen we in onze reactie ook mogelijke casussen beschrijven en aan de hand daarvan onze voorkeur aangeven en vragen stellen. De toepassing van de BFU zal voor een deel na de inwerkingtreding in de praktijk moeten blijken, maar het is ook goed om vooraf een zo scherp mogelijk beeld te krijgen.

Daarna gaan we in op de andere onderdelen van het wetsvoorstel. Omdat die deels raken aan actuele discussies over de financiële verhoudingen plaatsen we de voorstellen ook in het licht van de actuele ontwikkelingen. Vanuit dat perspectief zullen we ook aangeven waar de Financiële verhoudingswet wat ons betreft verder aangepast of aangescherpt zou kunnen worden.

2. Algemeen oordeel

Het wetsvoorstel kent zoals gezegd een lange aanloop en een nog langere voorgeschiedenis. Al bijna 10 jaar geleden is begonnen met pogingen om het uitkeringsstelsel aan te passen. Een eerder wetsvoorstel daartoe is na advies van de Raad van State ingetrokken. Gevolg daarvan was dat het aantal specifieke uitkeringen 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 ons noodzakelijk is. Doel van dit wetsvoorstel is om daar verandering in aan te brengen. Daarom is ons er veel aan gelegen dat dit wetsvoorstel met tempo wordt doorgezet en behandeld door de Tweede en Eerste Kamer.

Gelet op de inhoud moet dat wat ons betreft ook mogelijk zijn. Met het deel van het wetsvoorstel dat ziet op het uitkeringsstelsel worden in zijn algemeenheid goede stappen gezet voor verbetering van het uitkeringsstelsel. Met het schrappen van verschillende uitkeringsvormen wordt een meer overzichtelijk uitkeringsstelsel gerealiseerd. Met de bijzondere fondsuitkering (BFU) lijkt een goede bekostigingsvorm te zijn gevonden voor maatschappelijke opgaven waarbij Rijk en gemeenten samen optrekken en afspraken willen maken. Voor dit onderdeel kan ook worden gesteld dat de voorbereiding in goede samenwerking heeft plaatsgevonden. Het gecombineerde interdepartementale en interbestuurlijke overleg onder regie van BZK heeft daar zeker aan bijgedragen. Dat laat onverlet dat ons eindoordeel kan verschillen van het

eindproduct zoals dat ambtelijk is voorbereid. Onze reactie op dit onderdeel kent echter overwegend een verduidelijkend of aanscherpend karakter.

Op de andere onderdelen – die gaan over de verdeling van de Algemene Uitkering en over de normeringssystematiek – is dat helaas minder het geval geweest. Deze voorstellen zijn op een zeer laat moment aan het wetsvoorstel toegevoegd. Dit blijkt ook duidelijk uit de titel van het wetsvoorstel, maar ook uit de beantwoording van de beleidskompasvragen: die zien uitsluitend toe op het onderdeel uitkeringsstelsel. Dit wringt met name op het punt van het voorstel i.r.t. de normeringssystematiek, maar ook op andere onderdelen. Ondanks het overduidelijk belang voor zowel gemeenten als provincies zijn wij niet betrokken geweest bij het voorstel zoals dat nu voorligt. Dit betekent dat op deze punten onze reactie kritischer is. Ook zullen we voorstellen doen voor concrete aanpassingen en suggesties aanreiken voor verdere verbetering van de Fvw – ook op onderwerpen die nu nog geen onderdeel zijn van het voorstel. Het spreekt voor zich dat dit wat ons betreft geen ideale situatie is en betreuren het feit dat we als VNG niet vooraf geconsulteerd zijn zoals de code interbestuurlijke verhoudingen voorschrijft.

In onze reactie gaan we in hoofdstuk 3 in aparte paragrafen in op de diverse voorstellen tot wetswijziging. Hierbij volgen we grotendeels de opbouw van de algemene toelichting uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. In hoofdstuk 4 gaan we in op de verdeling en de normering van het fonds en op de financiële verhoudingen in het algemeen.

3. Het uitkeringsstelsel

Zoals de titel van het wetsvoorstel al doet vermoeden behelst het overgrote deel van de voorstellen aanpassingen in het uitkeringsstelsel. Door de gedegen en uitvoerige voorbereiding is er sprake van een samenhangend pakket van voorstellen. Zoals eerder al aangegeven is ons oordeel op dit onderdeel van het wetsvoorstel in grote lijnen positief, zeker waar het de voorbereiding betreft. Tegelijk kan worden vastgesteld dat het nieuwe uitkeringsstelsel zich nog in de praktijk zal moeten bewijzen.

De bijzondere fondsuitkering (BFU) (3.1 in wetsvoorstel)

Wij staan achter de introductie van de bijzondere fondsuitkering (BFU) als opvolger van de decentralisatie-uitkering (DU) en de integratie-uitkering (IU). Daarbij hebben wij nog wel enkele kanttekeningen en aandachtspunten. Ook vinden we dat er aanscherping en concretisering nodig is.

BFU: een uitkeringsvorm met een potentieel werkbare en acceptabele balans tussen sturing Rijk en autonomie gemeenten

De BFU lijkt een goede uitkeringsvorm voor de bekostiging van verschillende taken van gemeenten en in het bijzonder voor situaties waarin Rijk en gemeenten samenwerken aan maatschappelijke opgaven. De BFU maakt het immers mogelijk om goede afspraken te maken over de wederzijdse inzet en deze te monitoren. Met de BFU lijkt hiermee een praktisch toepasbare uitkeringsvorm te zijn gevonden waarbij tegelijk de autonomie van gemeenten geborgd wordt met als belangrijk element dat de uitkering vrij besteedbaar blijft. In de uitwerking van de BFU vinden we het onderscheid dat in de Memorie van Toelichting (MvT) wordt gemaakt tussen voorwaarden en afspraken behulpzaam om te borgen dat gemeenten vanuit hun autonomie met het Rijk kunnen samenwerken. In de MvT is helder opgenomen dat het stellen van voorwaarden niet toelaatbaar is. Voorwaarden tasten namelijk de beleidsvrijheid en daarmee de autonomie van gemeenten aan. Het maken van afspraken is wel toegestaan. Hierbij vinden wij van belang dat die afspraken alleen acceptabel zijn als gemeenten ze vanuit hun autonomie hebben kunnen maken. Voorkomen moet worden dat rijks departementen via de band van de financiën bepaalde

afspraken bij gemeenten afdwingen. Het is natuurlijk zo dat het Rijk de partij is die het geld beschikbaar stelt, maar dit mag niet worden ingezet als machtsmiddel of hefboom om impliciet inbreuk te maken op de gemeentelijke autonomie. Voorop moet staan dat gemeenten bepaalde maatschappelijke opgaven hebben en daarvoor – in vrijwel de meeste gevallen – van het Rijk afhankelijk zijn om die te kunnen bekostigen. Het Rijk zal gemeenten daarom moeten voorzien in de benodigde middelen. Er kan dus aan de voorkant bij een fondsuitkering zoals de BFU geen sprake zijn van dwingende sturing. Dat monitoringsverplichtingen mogelijk worden gemaakt en het Rijk wel (op macroniveau) voor latere jaren consequenties kan verbinden aan het niet nakomen van de afspraken is voor ons acceptabel. Want ook dit draagt potentieel bij aan een in de praktijk werkbare uitkeringsvorm. Ook wij vinden het namelijk van belang dat als middelen ter beschikking worden gesteld het mogelijk moet zijn om dit weer ter discussie te stellen en te evalueren. Helder staat in de MvT beschreven dat individuele gemeenten niet afgerekend kunnen worden op hun prestaties. Ook moeten monitoring en het maken van afspraken niet doorslaan – zie daarvoor ook verderop in deze reactie. Een succesvolle toepassing van de BFU begint bij een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds vertrouwen.

BFU mag geen quasi-specifieke uitkering worden

In de MvT wordt meermaals gesproken over de BFU als alternatief voor de SPUK. Voorkomen moet echter worden dat de BFU een quasi-specifieke uitkering wordt: een term die in de MvT zelf wordt gebezigd op pagina 8. Wij vinden het juist belangrijk dat helder wordt gemaakt dat BFU en SPUK geen alternatieven zijn voor dezelfde situatie, maar juist toegepast worden in een verschillende context. De eerste bij overwegend beleidsvrije taken en de tweede in situaties waarin gemeenten weinig of geen beleidsvrijheid hebben. Dit heldere onderscheid maken is van belang om (nieuwe) verrommeling van het uitkeringsstelsel te voorkomen. In het verlengde hiervan merken we ook op dat - bij iedere nieuwe BFU - goed onderbouwd moet worden waarom voor een BFU wordt gekozen en niet voor de AU die in de voorkeursvolgorde boven de BFU staat.

Rol van de fondsbeheerders bij de BFU is niet stevig genoeg

Pagina's 16 en 17 van de MvT beschrijven de toetsende rol van de fondsbeheerders bij de BFU. Er staat dat de toetsing marginaal zal zijn en de inbreng van de vakminister hierbij leidend is. De marginale toetsing verhoudt zich in onze ogen niet goed tot de rol van de minister van BZK om toe te zien op de uitvoerbaarheid van beleid voor decentrale overheden en evenmin tot de rol van fondsbeheerder. De minister van BZK heeft naar onze overtuiging wel degelijk een onafhankelijke rol waarbij nadrukkelijk het belang van de medeoverheden meegewogen dient te worden. Alleen rekening houden met de inbreng van de vakminister is te karig. De minister van BZK dient ook bij de totstandkoming van de BFU actief betrokken te worden door het vakdepartement en zou expliciete goedkeuring moeten geven voor in te stellen BFU's. Dit is ook belangrijk in het licht van onze algemene opmerking dat de BFU zich in de praktijk zal moeten bewijzen. Dan is het des te belangrijker dat de fondsbeheerders – en de minister van BZK in het bijzonder – nauw betrokken zijn bij het vormgeven van die praktijk.

Er is nadere concretisering van de BFU nodig, bijvoorbeeld met een afwegingskader

Wij merken nu al in gesprekken over de BFU dat er veel onduidelijkheid is over de toepassing van de BFU en wat wel en niet toelaatbaar is bij een BFU. Dit laatste vooral in relatie tot de vraag wanneer een bepaalde invulling ten koste gaat van de vrije besteedbaarheid van de middelen. Wij vragen daarom met een afwegingskader of iets dergelijks te komen waarmee een nadere concretisering wordt gemaakt over de mogelijkheden van de BFU. Dit lijkt ons essentieel voor een succesvolle toepassing van de BFU en het

voorkomen van onduidelijkheden ook in het licht van de opvattingen van de Algemene Rekenkamer in 2018. Wij geven in dit kader hieronder onze vragen en aandachtspunten mee bij achtereenvolgens: de te maken afspraken tussen Rijk en gemeenten, de wijze van verdelen en de verplichte informatielevering. Ook leggen wij enkele casussen voor met de vraag of deze zijn toegestaan bij de BFU. Wij verzoeken de reactie op onderstaande punten en casussen ook te benutten om de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel aan te scherpen.

Over het maken van afspraken tussen Rijk en gemeenten:

- Wij vinden het belangrijk dat het maken van afspraken of het afsluiten van convenanten niet de nieuwe standaard wordt. Meest van belang is dat gemeenten de afspraken vanuit autonomie kunnen maken en de afspraken dus niet afgedwongen worden op straffe van het niet ontvangen van de middelen of het achteraf terugbetalen ervan.
- Wij vinden dat de afspraken alleen kunnen zien op doelbereik, niet op de exacte wijze waarop die doelen bereikt gaan worden. Dus bijvoorbeeld wel op basis van het doel om meer woonruimten te realiseren, maar niet op wat voor type woningen, grondoppervlakte woning en waar precies.
- In aanvulling op de passage uit de MvT over medebewind: we zijn het ermee eens dat verplichtingen die volgen uit de wet toelaatbaar zijn. De autonomie van gemeenten mag alleen bij wet begrensd worden. Bij toepassing van een BFU moet in deze gevallen wel sprake zijn van voldoende mogelijkheden om te blijven sturen op de uitgaven. Anders is een Specifieke Uitkering het aangewezen instrument.

Over de wijze van verdelen:

- In de MvT is opgenomen dat verdeeld kan worden op basis van kwalitatieve en kwantitatieve data. Onduidelijk blijft in welke gevallen kwalitatieve data gebruikt kunnen worden. Er staat in de MvT slechts 1 voorbeeld: “Bij kwalitatieve criteria kan onder meer gedacht worden aan een geopenbaarde belangstelling van een gemeente of provincie, om te participeren in een pilotproject”. Is de bedoeling dat kwalitatieve data alleen eenmalig gebruikt kunnen worden - zoals bij een pilot - of ook voor structurele uitkeringen?
- Ook is de MvT niet duidelijk over de vraag of het toelaatbaar is dat de (kwalitatieve of kwantitatieve) data beïnvloedbaar is voor gemeenten. De onderzoekers van COELO geven in hun advies uit 2022 over het uitkeringsstelsel aan dat het ongewenst is dat er een sturende werking[1] uitgaat van de verdeelmaatstaven omdat dit niet passend is bij het algemene middelenkarakter van het fonds. De VNG is van mening dat dit een goed uitgangspunt is. Desondanks zijn we van mening dat in bijzondere gevallen afgeweken moet kunnen worden van dit uitgangspunt. Hiermee kan de BFU ook gebruikt worden voor de bekostiging van bepaalde maatschappelijke opgaven waarvoor (tijdelijk) geen goede objectieve verdeelmaatstaven beschikbaar zijn of waarvan het tempo en de opgave van gemeente tot gemeente sterk afwijkt. Hoe kijken de fondsbeheerders hier tegenaan? Bent u het ermee eens dat in uitzonderingsgevallen bijvoorbeeld verdeeld kan worden op basis van aantallen die zijn opgenomen in een gemeentelijk project- of gebiedsplan? Denk - bij wijze van voorbeeld - aan aantallen woningen die door gemeenten worden aangesloten op stadswarmte.

[1] Op pagina 11 van de MvT wordt dit ook benoemd.

- Als uw antwoord op de vorige vraag bevestigend is dan merken wij op dat het de taak is van de minister van BZK om erop toe te zien – in overleg met de koepels – dat alleen bij uitzondering gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om te verdelen op basis van niet-objectieve data en dit goed onderbouwd dient te worden.
- In de MvT staat op pagina 13: “Gelet op het doel van de algemene uitkering komt de BFU met name in beeld voor activiteiten die geen verband houden met de structuurkenmerken van provincies of gemeenten…” Wij vragen aan te geven wat bedoeld wordt met deze zin en om welk type activiteiten het precies gaat. Wij stellen voor om in ieder geval de woorden “met name” te vervangen door “ook” omdat net zoals bij diverse huidige decentralisatie-uitkeringen structuurkenmerken van gemeenten de verdeling kunnen bepalen.
- Wij vragen ons af waarom er niet voor gekozen is om expliciet in de wettekst zelf op te nemen dat de verdeling gebaseerd kan zijn op zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens. Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?

Over verplichte informatielevering:

- De fondsbeheerders verwachten dat door de BFU (en het uniformeren van de beschikkingen en regelingen van de SPUK) de administratieve lasten zullen dalen. Wij denken echter dat dit afhangt van de mate waarin het Rijk informatieverplichtingen zal koppelen aan de nieuwe BFU’s. Bij de huidige DU’s is de mogelijkheid om aanvullende informatie op te vragen er namelijk niet. Ook is niet op voorhand duidelijk in hoeverre de introductie van de BFU leidt tot minder SPUKS.
- We vinden het goed dat in de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven dat terughoudend dient te worden omgegaan met het opvragen van informatie aan de provincies en gemeenten, aangezien dit forse uitvoeringslasten met zich mee kan brengen. Het opvragen van informatie moet niet standaard worden. We zijn het er daarom mee eens dat het belangrijk is dat goede toetsing plaatsvindt van de noodzaak van de concrete informatieverplichting (conform artikel 1 van de code interbestuurlijke verhoudingen). De noodzaak voor het uitvragen van informatie moet daarom ook goed onderbouwd worden door het betreffende departement.
- Technische opmerking. Op pagina 40 staat als toelichting bij artikel I, onderdeel H dat in het vierde lid bepaald is dat de verplichte informatie enkel kwantitatief van aard is; het opvragen van kwalitatieve informatie of (grote) beleidsrapportages is dus niet toegestaan. Het vierde lid luidt echter als volgt: “De informatie, bedoeld in het tweede lid, kan ten hoogste éénmaal per jaar worden opgevraagd, tenzij er zwaarwegende redenen bestaan om de informatie meermaals per jaar op te vragen” en regelt hiermee dus niet wat wordt beoogd te regelen. Het lijkt ons goed dit te corrigeren.

Concrete vragen en casussen

In aansluiting op de hiervoor genoemde punten onder afspraken, verdeling en informatielevering schetsen wij hieronder enkele vragen met betrekking tot concrete casussen. Om helder te maken hoe en in welke situaties de BFU kan worden toegepast vragen we de fondsbeheerders in te gaan op deze casussen. We vragen de fondsbeheerders om daarbij in de reactie op de vragen niet alleen de vraag te beantwoorden, maar daarbij ook aan te geven welke afwegingen een rol spelen bij de beoordeling van de vraag of casus door de fondsbeheerders.

- In de MvT wordt – als voorbeeld van kwalitatieve informatie - gesproken over een geopenbaarde belangstelling in een pilotproject als basis voor de verdeling. Beogen de fondsbeheerders om daarbij ook te kijken naar de omvang van het pilotproject? Welke andere voorbeelden zijn er van kwalitatieve informatie en moet die informatie nog voldoen aan bepaalde voorwaarden?
- In de MvT staat dat buiten twijfel wordt gesteld dat het opvragen van informatie bij gemeenten ten behoeve van de verdeling mogelijk is. Beogen de fondsbeheerders dat ook verdeeld kan worden op basis van bij gemeenten uitgevraagde informatie die niet objectief van aard is (dus beïnvloedbaar door gemeenten) zoals de omvang van een project- of gebiedsplan? Zo nee, welke informatie wordt hier bedoeld?
- Beogen de fondsbeheerders dat bijvoorbeeld verdeeld kan worden op basis van een verklaring van een gemeente (ondertekend door een wethouder namens B&W)? En kan de verdeling dan tevens worden gebaseerd op de daarbij door de gemeente aangegeven omvang van de plannen (bijvoorbeeld 800 woningen van het gas af)?
- Kan verdeeld worden enkel aan de gemeenten die een convenant hebben ondertekend?
- Is een verdeling mogelijk aan regiogemeenten die zich via een convenant committeren om de middelen ten behoeve van een bepaald beleidsdoel in te zetten in de betreffende regio?

Aparte indexatie van de BFU is wenselijk

Een punt waaraan wij belang hechten is de indexatie van de BFU, waarover wij helaas niets lezen in het wijzigingsvoorstel. Wij menen dat het algemene uitgangspunt moet zijn dat de BFU's op een vergelijkbare wijze moeten worden geïndexeerd als de AU en dat het indexeringsbedrag bij de BFU zelf wordt opgeteld. Dit betekent dat ook de BFU's in de circulaires in lopende prijzen worden getoond zodat voor iedereen helder is hoeveel accres iedere BFU heeft gegenereerd door de jaren heen.
Ons tweede punt is dat er ook redenen kunnen zijn om de BFU op een afwijkende manier te indexeren. Nu wordt dat al gedaan bij de IU Beschermd wonen en de IU Participatie. In de toekomst zou dat van belang kunnen zijn als delen van de AU voor Wmo en Jeugd in een BFU voor Wmo resp. Jeugd worden geplaatst. Wij pleiten ervoor dat die mogelijkheid expliciet wordt benoemd in de MvT of wordt aangegeven dat die mogelijkheid bestaat. Bij een afwijkende manier van indexeren is van belang dat met de koepels wordt gesproken over de exacte berekeningswijze en de gevolgen daarvan.

Aanpassingen met betrekking tot de specifieke uitkering (3.2 en 3.3)

Het wetsvoorstel bevat enkele voorstellen over de Specifieke Uitkering (SPUK). In zijn algemeenheid vinden we het belangrijk dat een goede toets dient plaats te vinden op de noodzaak van de SPUK. In de MvT valt te lezen dat nieuwe specifieke uitkeringen aan de ministerraad moeten worden voorgelegd zodat hiermee nu ook op wetsniveau wordt onderstreept dat nieuwe specifieke uitkeringen slechts kunnen worden verstrekt na een kabinetsbesluit. Wij willen benadrukken dat naast de toetsing in de ministerraad (en dus ook die van de minister van BZK) van de keuze en vormgeving van de SPUK getoetst moet worden of de bestuurlijke verhouding klopt. De centrale vraag moet daarom zijn: waarom is gekozen voor een dwingende taak voor gemeenten (waarover zij zich via de SPUK dienen te verantwoorden) en kan dat niet anders? En ook: zijn de verplichtingen die aan gemeenten worden opgelegd wel nodig?

In de MvT wordt gesteld dat indien een vakminister een SPUK inricht het redelijk is dat hij dan ook voor (*een deel van*) de lasten die daarmee samenhangen een tegemoetkoming geeft of vergoedt. Er staat ook dat de vakminister verantwoordelijk is voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding. Dit is naar onze mening niet houdbaar. We willen benadrukken dat indien er een SPUK wordt ingericht de daarmee

gepaard gaande kosten *volledig* vergoed dienen te worden. De minister van BZK heeft een bijzondere rol om de belangen van gemeenten mede te behartigen op dit vlak en zal dit punt ook actief moeten monitoren.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het mogelijk moet worden dat tijdelijke SPUKS van 5 jaar en korter bij ministeriële regeling geregeld kunnen worden. Dit roept de vraag op waarom de SPUKS niet minimaal op het niveau van een AMvB geregeld worden, als toch al de eis is dat iedere SPUK langs de ministerraad moet voor akkoord. Wat ons betreft is een AMvB ook een betere waarborg voor het niet lichtvaardig opleggen van verantwoordingseisen aan gemeenten. Het regelen van een SPUK bij minimaal een AMvB kan allereerst de rol van de minister van BZK beter borgen om het belang van gemeenten te toetsen binnen het kabinet. Hieraan gerelateerd is het advies[2] van de onderzoekers van COELO om in de ministeriele regeling (de mogelijke grondslag van de SPUK) alleen op te nemen hoe de verdeling is, maar niet bij ministeriele regeling verdere voorwaarden te stellen. In het wetsvoorstel is echter geregeld dat ook bij ministeriele regeling informatie-eisen gesteld mogen worden. Wij vinden dit onwenselijk omdat een ministeriele regeling te licht is en dus onvoldoende waarborgen bevat (o.a. geen toets Raad van State, geen rol minister BZK) en sluiten ons daarom aan bij het advies van de onderzoekers van COELO.

Het wetsvoorstel bevat een voorstel om een drempelbedrag te bepalen waaronder de verstrekking van een Specifieke Uitkering niet langer mogelijk is. Wij zijn hier ook voorstander van, omdat hiermee administratieve lasten voorkomen kunnen worden en onnodige verantwoording van gemeenten over de bestedingen. Deze drempel moet wel significant zijn. Een bedrag van bijvoorbeeld tien, twintig of zelfs vijftigduizend euro voor een 100+ gemeente is niet significant.

De VNG is voorstander van het gebruik van forfaitaire bedragen bij de verantwoording van de besteding bij specifieke uitkeringen. In de MvT wordt aangegeven dat dit mogelijk wordt gemaakt via een delegatiebepaling. Onduidelijk is of deze delegatiebepaling nu in het wetsvoorstel is opgenomen. We horen graag hoe dit nu is geregeld.

We zijn het ermee eens dat met dit wetsvoorstel expliciet wordt geregeld dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn en dus (uiteindelijk) uitsluitend op grond van de Fvw kunnen worden verstrekt. De gegroeide praktijk waarmee specifieke uitkeringen via andere (kader)wetten werden vormgegeven heeft niet bijgedragen aan een goede ontwikkeling van de financiële verhoudingen.

Afschaffen van de verzameluitkering en de integratie-uitkering (3.4)

De VNG staat achter het afschaffen van de verzameluitkering. Deze uitkeringsvorm heeft niet geleid tot een afname van de administratieve- en controlelasten. Dit doet niets af aan het feit dat we het oorspronkelijke doel van de verzameluitkering nog altijd steunen, namelijk minder specifieke uitkeringen en meer beleidsruimte voor gemeenten. Ook het afschaffen van de integratie-uitkering kunnen wij steunen. De afschaffing hiervan draagt bij aan een overzichtelijk uitkeringsstelsel en bovendien voegt de integratie-uitkering niets toe naast de BFU.

---

[2] In het rapport van COELO is het zo verwoord: "*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.*"

Steviger positie fondsbeheerders/ BZK (3.5 in wetsvoorstel)

De onderzoekers van COELO hebben geadviseerd te zorgen voor een betere bewaking van de integriteit van het uitkeringsstelsel. Daarvoor is de minister van BZK eerstverantwoordelijk. Die moet (volgens COELO) bestaande bevoegdheden ten aanzien van de vakministers beter gebruiken, en zorgen voor overleg hierover tussen actoren binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid en decentrale overheden. Ook zouden de auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer een meer proactieve houding moeten aannemen. COELO schrijft in haar eigen rapport op pagina 91 hierover ook: *"Naast deze voorstellen bepleiten wij dat de minister van BZK een meer verbindende rol gaat spelen tussen de verschillende actoren binnen de rijksoverheid die betrokken zijn bij uitkeringen aan decentrale overheden, en ook tussen deze actoren en de decentrale overheden zelf. Niet afwachten tot het knelt, maar structureel overleg om problemen proactief te voorkomen.*"

De fondsbeheerders verwijzen in de reactie naar de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden. In de ogen van de VNG gaat het er in het advies van COELO niet om dat de instrumenten ontbreken voor de minister van BZK om haar rol te pakken, maar dat hier steviger werk van gemaakt wordt, bijvoorbeeld door structureel overleg. In de praktijk merken wij dat de minister van BZK niet altijd betrokken is en wordt in de vormgeving van specifieke- of decentralisatie-uitkeringen. Nu we aan het begin staan van de invoering van een nieuwe uitkeringsvorm, waarbij meerwaarde in de praktijk zal moeten blijken en moet worden vormgegeven is het belangrijk dat het advies van het COELO met meer enthousiasme wordt opgepakt. Wij vragen de fondsbeheerders, of in ieder geval de minister van BZK, om een proactieve rol te kiezen in het toepassen en bewaken van het uitkeringsstelsel. Naar onze opvatting is een te terughoudende benadering één van de oorzaken geweest dat het uitkeringsstelsel verrommelde. Dit is wat ons betreft onderdeel van een betere positionering van de minister van BZK in het algemeen. Zie daarvoor ook de opmerkingen in paragraaf 4.

Geen aanpassing voorkeursvolgorde (3.6 in het wetsvoorstel)

Wij delen uw opvatting dat de BFU in de voorkeursvolgorde van uitkeringen onder de AU staat. We willen nog eens benadrukken dat de bedoeling van de wetgever altijd is geweest om vanuit het oogpunt van autonomie en efficiency zoveel mogelijk middelen via de algemene uitkering zouden moeten worden verstrekt. Het is belangrijk om dat uitgangspunt scherp voor ogen te blijven houden, omdat het één van de fundamenten is van de financiële verhoudingen.

Aanpassingen in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) (3.9 in het wetsvoorstel)

Op pagina 29 van de MvT staat dat de FinBES op dit moment geen uitkering kent die met de decentralisatie-uitkering vergelijkbaar is. Ook loopt er 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. De VNG is van mening dat de fondsbeheerders inhoudelijk moeten uitleggen waarom de BFU niet ook wordt toegepast in de FinBES. Het genoemde traject doet daar niets aan af. Het uitgangspunt is namelijk "comply or explain". Graag horen we wat de (mogelijke) overwegingen zijn om de BFU niet ook toe te passen in de FINBES.

Op pagina 30 van de MvT staat dat het niet proportioneel is om de bijzondere uitkeringen (vergelijkbaar met de SPUKS in Nederland) – die vaak aan één van de openbare lichamen wordt verstrekt – aan de

ministerraad voor te leggen. De VNG is het hier niet mee eens. Het verstrekken van een bijzondere uitkering aan de BES gaat gepaard met een opdracht vanuit het Rijk. Het zou goed zijn als de MR toetst of dat nodig is. Waarom zou dat niet proportioneel zijn? Als deze redenering zou worden doorgetrokken dan zou niets dat gaat over de BES voorgelegd hoeven te worden aan de MR.

4. Verdeling, normering en financiële verhoudingen

Naast het aanpassen van het uitkeringsstelsel is een aantal andere onderwerpen opgenomen in het wetsvoorstel. Zoals in de inleiding al aangegeven is dit op een zeer laat moment in het proces gebeurt en heeft hierover – in tegenstelling tot de voorstellen over het uitkeringsstelsel geen voorafgaand overleg plaatsgevonden. Ook zijn voor de voorstellen over deze onderwerpen niet de vragen uit het beleidskompas doorlopen. Omdat ook de toelichting relatief summier is, is daarom voor ons niet altijd duidelijk wat de meerwaarde van deze voorstellen is, en evenmin of de gekozen oplossingsrichting de enige logische variant is. Daarnaast is er door het ontbreken van een dergelijke systematische voorbereiding geen mogelijkheid geweest om – gezamenlijk – na te denken over eventuele andere aanpassingen van de Fvw. Hieronder gaan we hier uitgebreider op in.

Enkele aanpassingen verband houdend met de algemene uitkering (3.7 in het wetsvoorstel)

Een andere aanpak voor de verdeelmaatstaven

Voorgesteld wordt een meer algemene beschrijving van de kenmerken op te nemen waaraan verdeelmaatstaven in het gemeentefonds *tenminste* moeten voldoen. Hier wreekt zich het ontbreken van het doorlopen van de beleidskompasvragen. Het is voor ons niet duidelijk wat het probleem is dat hiermee wordt opgelost. Er zijn ons sinds de inwerkingtreding van de huidige Fvw geen voorbeelden bekend van verdeelmaatstaven die niet gehanteerd konden worden door deze bepalingen. Op historische gronden is de toevoeging van 'tenminste' niet nodig. Omdat in de MvT tevens wordt aangegeven dat de huidige criteria voor verdeelmaatstaven onveranderd blijven is de vraag ook wat hiermee nu mogelijk wordt gemaakt. Zolang daar geen concreet beeld van te geven is, is het ook niet goed mogelijk om een oordeel te geven over deze aanpassing. Deze onduidelijkheid moet eerst worden weggenomen, zodat wordt voorkomen dat later over de toepassing ervan alsnog discussie ontstaat. Tot die tijd zien wij geen aanleiding om de huidige wetstekst aan te passen.

Explicieter vastleggen van mogelijkheid ingroeipaden

Voor het explicieter benoemen van de mogelijkheid van ingroeipaden om onaanvaardbare herverdeeleffecten te voorkomen geldt ruwweg hetzelfde als hiervoor beschreven, alleen is hier minder risico op spraakverwarring. Dit laat onverlet dat sinds de inwerkingtreding van de Fvw op verschillende manieren met ingroeipaden is gewerkt zonder dat daarvoor wettelijke beletselen waren. Ook hier is de vraag dus voor welk probleem dit een oplossing is.

De vereveningspercentages uit de wet

Voorgesteld wordt om de vereveningspercentages van de OZB-belastingcapaciteit niet langer in de Fvw op te nemen, maar in lagere regelgeving. Dit voornemen was ook onderdeel van een eerder wetsvoorstel, maar is desondanks ook op een zeer laat moment aan het voorliggende wetsvoorstel toegevoegd.

Op zich is er geen bezwaar tegen het uit de wet halen van de vereveningspercentages. Wel zijn we van mening dat de toelichting op dit voorstel onvoldoende in gaat op de gevoelige discussies die vooraf zijn gegaan aan het opnemen van deze percentages in de wet. Vast staat dat aanpassing van de vereveningspercentages groot effect zullen hebben op de verdeling van het gemeentefonds ook al wordt nu aangegeven dat er vooralsnog geen sprake is van wijziging van de percentages.

Gelet op de grote impact van de vereveningspercentages op de verdeling – exact de reden waarom de Tweede Kamer het eerder wettelijk wilde vastleggen – achten wij delegatie naar een ministeriële regeling uitgesloten. Wij vinden dat de vereveningspercentages in het Besluit financiële verhoudingen moeten worden vastgelegd omdat daarmee de juiste democratische waarborgen en advisering door de Raad van State kan blijven bestaan.

Daarnaast wijzen we erop dat dit voorstel nu samenvalt met voortdurende onduidelijkheid over de definitieve verdeling van de Algemene Uitkering. Bij de aankondiging van de invoering van de nieuwe verdeling in 2022 is door de fondsbeheerders aangegeven dat uiterlijk voorjaar 2025 de noodzakelijke onderzoeken zouden zijn afgerond en de – dan eventueel aangepaste – verdeling zou zijn geëvalueerd. Daarmee zou op 1 januari 2026 een definitieve nieuwe verdeling in werking treden, samen met een eveneens in 2022 aangekondigde nieuwe 'financieringssystematiek'. Op dit moment is de situatie zo dat de definitieve verdeling op zijn vroegst voorjaar 2026 bekend is en er ook geen nieuwe financieringssystematiek is gekomen. Voor gemeenten is de financiële situatie vanaf 2026 dus om meerdere redenen ongewis. Het had de fondsbeheerders gesierd om expliciet in te gaan op deze omstandigheden. Onze vrees is dat de gekozen aanpak nu vooral bijdraagt aan het vergroten van de onzekerheid bij gemeenten.

Aanpassing van de totstandkoming van de normeringssystematiek

In het wijzigingsvoorstel wordt voorgesteld een artikel op te nemen waarmee wordt geregeld dat gemeenten en provincies 'betrokken' worden bij aanpassingen van de normeringssystematiek. In de MvT wordt dit niet verder toegelicht dan dat op deze wijze het betrekken van de gemeenten expliciet in de wet staat. Op dit moment wordt de term 'tijdig betrekken' alleen gebruikt in artikel 2 (dat gaat over taakwijzigingen) en artikel 18 (dat gaat over wijzigingen van specifieke uitkeringen).

Dit voorstel zou kunnen worden gezien als reactie op de voortdurende discussie over de (toepassing van) de normeringssystematiek en de – in eerste instantie – eenzijdige aanpassing ervan door het vorige kabinet. Daarmee zou het een erkenning zijn van het feit dat die aanpak in strijd was met tenminste de geest van de Fvw. Als dat zo is, dan kunnen wij dat uiteraard volmondig beamen. Omdat een nadere toelichting ontbreekt en wij evenmin betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit voorstel is voor ons niet duidelijk wat hier precies wordt beoogd.

Gezien het grote gewicht van de algemene uitkering van het gemeentefonds binnen het totaal van de gemeentefinanciën achten wij de tekst van het voorgestelde artikel 11a volstrekt onvoldoende. Zowel wat betreft het vastleggen van de normeringssystematiek zelf, als voor het bepalen onder welke voorwaarden er aanpassingen kunnen worden gedaan. Wat ons betreft moet in de Fvw worden opgenomen:

- Een bepaling dat de (werking van de) normeringssystematiek in het Besluit financiële verhouding wordt opgenomen

- Dat aanpassing van het Besluit op dit punt alleen mogelijk is na akkoord van de koepels van gemeenten en provincies.

Vanzelfsprekend zijn we gaarne bereid mee te denken over een meer precieze formulering.

Mogelijke aanpassingen die nu niet in het voorstel zijn opgenomen

Omdat de vragen in het beleidskompas alleen zijn ingevuld voor het onderdeel 'uitkeringsstelsel' is de kans gemist om breder te kijken naar het verbeteren of actualiseren van de Fvw. Het lijkt ons dat het geen nader betoog hoeft dat de financiële verhoudingen onder druk staan, voor verbetering vatbaar zijn of onderhoud nodig hebben. Zowel Raad van State als de Raad voor het Openbaar Bestuur hebben op verschillende momenten aanbevelingen gedaan met deze strekking. Het is dan ook jammer dat in dit voorstel uitsluitend een zuinig voorstel is opgenomen over de normeringssystematiek, terwijl er ook op andere onderdelen mogelijkheden zijn die bijdragen aan het verbeteren van de financiële verhoudingen. Daarom komen wij zelf met onderstaande voorstellen.

Sterkere positie minister BZK

In het vorige hoofdstuk merkten we al op dat de positie van de fondsbeheerders, in het bijzonder die van de minister van BZK, versterkt zou moeten worden. We staan ook in dit pleidooi niet alleen. Zowel de Raad van State als de ROB hebben bijvoorbeeld meermaals geadviseerd dat de minister van BZK medeondertekenaar zou moeten zijn van wetgeving die decentrale overheden raakt. Om voor ons onverklaarbare redenen werd daarop door opeenvolgende ministers van BZK zo'n medeondertekening alleen maar geproblematiseerd en afgehouden.

Een ander vraagstuk is de verhouding tussen de fondsbeheerders en meer precies de dubbele pet daarbij van Financiën. Wij menen dat het voor Financiën eigenlijk ondoenlijk is om de rollen van schatkistbewaarder en fondsbeheerder te scheiden. Onze indruk is dat Financiën de rol van fondsbeheerder ondergeschikt ziet aan de rol van schatkistbewaarder. De ingrepen in de normeringssystematiek, de teruggang in middelen vanaf 2026, de opeenstapeling van dossiers waar taken en middelen evident niet in balans zijn: in alle gevallen lag en ligt het financiële risico bij gemeenten en boekt het rijk besparingen in zonder verminderingen van taken. Goed fondsbeheerderschap zou dit een halt toe moeten roepen. Niet alleen vanuit het belang van decentrale overheden, maar ook vanuit het belang van prudent en goed begrotingsbeleid. De uitholling van de financiële situatie van gemeenten, het uitstellen van investeringen en het besparen op beheer en onderhoud levert namelijk op enig moment een fikse rekening op. Goedkoop is duurkoop – dat geldt ook voor het onbesuisd besparen op de uitgaven voor decentrale overheden.

Decentrale overheden nemen geen deel aan de ministerraad en hebben daarmee geen directe invloed op de interdepartementale besluitvorming. De minister van BZK is er dus voor verantwoordelijk dat de belangen en de positie van de decentrale overheden gewaarborgd zijn bij het vaststellen van rijksbeleid. Daarvoor zijn er ankerpunten in wetgeving te vinden, maar op een aantal concrete punten kan de positie van de minister van BZK verder worden versterkt. Dit zou in de Financiële verhoudingswet geregeld kunnen worden. Hierbij valt te denken aan:

- Expliciete instemming van de minister van BZK voor het instellen van specifieke uitkeringen en BFU's (zie ook hierboven);

- Aanwijzingen geven voor de bekostiging van medebewindstaken conform art. 108 lid 3 Gemeentewet, waarbij op een consequente en gestructureerde manier in kaart wordt gebracht om welke taken dit gaat en hoe de kosten zich hiervoor ontwikkelen;
- Medeondertekening van wetgeving die decentrale overheden raakt (en die positie gebruiken om van meet af aan te zorgen voor een balans tussen taken en middelen).

Uitwerking art. 2

BZK is druk bezig met de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). In de beantwoording van de vragen vanuit Eerste en Tweede Kamer wordt met regelmaat verwezen naar dit instrument, wat als oplossing wordt gezien voor het structureel in balans brengen van taken, middelen, bevoegdheden en ambities. Daarmee is de UDO met recht een voortzetting van het *afwegingskader interbestuurlijke verhoudingen,* maar helaas is het nog te vroeg om te kunnen zeggen dat het opfrissen van dat afwegingskader tot successen heeft geleid.

Belangrijk onderdeel van zowel het afwegingskader als de UDO was en is de beantwoording van de 'art 2-vraag', waarmee wordt gedoeld op art. 2 Fvw. Wij vinden het een gemiste kans dat deze wijzigingsronde van de Fvw niet wordt benut om art. 2 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 de vereisten voor de beantwoording van de art 2-vraag in lagere regelgeving te operationaliseren. Hierbij zou overigens het instrument van een ministeriële regeling toepasselijk zijn. Tot slot zou in lid 2 een directe relatie kunnen worden gelegd met art. 108 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. Wij zijn ervan overtuigd dat indien deze vraag centraal had gestaan in het beantwoorden van de vragen uit het beleidskompas[3], er zeker zou worden geconcludeerd dat de Fvw op onderdelen aangescherpt had kunnen worden.

Arbitrageregeling

Tot slot vragen we nog eens aandacht voor het opnemen van een vorm van arbitrage in de Fvw. De praktijk laat inmiddels meermaals zien dat er langslepende kwesties zijn waarbij het bekostigingsvraagstuk een belangrijk onderdeel uitmaakt, zo niet centraal staat. Meest in het oog springend voorbeeld is de jeugdzorg, waar binnen 5 jaar tijd tot tweemaal toe door gezaghebbende commissies is geconstateerd dat het rijk zich niet houdt aan de verplichting die uit art. 108 lid Gemeentewet voortvloeit. Dit is deels veroorzaakt door het feit dat er geen bestaande manier is waarop dit soort geschillen vlot kunnen worden beslecht. De Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen constateerde dit al eerder en adviseerde daarom hiertoe een 'gezaghebbend orgaan' in te stellen. Ook met dit advies is bitter weinig gedaan, terwijl er naar onze stellige overtuiging heel erg veel bestuurlijke tijd, moeite en chagrijn mee zou worden voorkomen. Het ligt voor de hand om een dergelijk orgaan vast te leggen in de Fvw.

[3] Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid en vervangt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Zie: Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

5. Slotwoord

Kort samengevat zijn wij van mening dat op het punt van het uitkeringsstelsel met dit wetsvoorstel een grote stap vooruit wordt gezet. Op de andere onderdelen van de financiële verhoudingen is dat helaas nog niet het geval terwijl de voorbije jaren daar wel degelijk aanleiding toe hebben gegeven. Wat ons betreft is het nog goed mogelijk het voorstel te verrijken met enkele verbeteringen zoals wij die in deze consultatiereactie naar voren hebben gebracht. Uiteraard zijn we meer dan bereid om daarover nader van gedachten te wisselen met de fondsbeheerders.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw mr. J.J.M. Uitermark, minister
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

uw brief van 27-02-2025	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
	2025-0000033557	FOB 11935/2025	22 april 2025

onderwerp
IPO-reactie op het Internetconsultatie voorstel van Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen

Geachte mevrouw Uitermark,

Op 27 februari ontvingen wij uw schriftelijk verzoek te reageren op het wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen via de internetconsultatie wijziging Financiële-verhoudingswet die op 28 februari 2025 is opengesteld. Graag maken de gezamenlijke provincies, verenigd in het IPO, gebruik van uw verzoek.

Lang traject

De voorliggende wetswijziging is het resultaat van een lang traject dat is opgestart in 2022 door de interdepartementale taskforce Uitkeringsstelsel. Deze taskforce is in het leven geroepen om het uitkeringsstelsel te moderniseren, waardoor dat beter aansluit bij de huidige interbestuurlijke verhoudingen. Lid van deze taskforce zijn de departementen die specifieke uitkeringen verstrekken aan decentrale overheden en de fondsbeheerders BZK en Financiën. IPO en VNG waren als klankbord aanwezig bij de bijeenkomsten van deze taskforce. Dat dit traject lang heeft geduurd komt ondermeer doordat er tussen de departementen onderling behoorlijke meningsverschillen waren, die door de fondsbeheerders moesten worden overbrugd. Wij danken de fondsbeheerders voor hun inzet hierbij.

Teleurstellend traject rondom specifieke uitkeringen

Verder uitstel van deze wetswijziging werd veroorzaakt door de maatregel rondom specifieke uitkeringen van het huidige kabinet die in oktober 2024 bekend werd. In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof is opgenomen dat bestaande specifieke uitkeringen in 2026 moeten zijn omgezet in fondsuitkeringen, tegen een korting van 10%. Het voortzetten van specifieke uitkeringen of het instellen van nieuwe specifieke uitkeringen is slechts mogelijk op basis van een kabinetsbesluit. De provincies vinden het resultaat van deze omzetting teleurstellend aangezien naar verwachting de omzetting slechts voor een zeer beperkt aantal specifieke uitkeringen zal plaatsvinden.

Inlichtingen bij : [redacted]
Email : [redacted]
Bijlagen : 0

Vertrouwen is meer dan een wetswijziging

Uit de gesprekken in de taskforce en tijdens het proces voor de overheveling van de specifieke uitkeringen neemt het IPO waar dat er meer nodig is dan een wetswijziging om een andere wijze van samenwerking te bevorderen. Vertrouwen in elkaars prestaties en gezamenlijk inzetten op het realiseren van resultaten waar Nederland om vraagt is noodzakelijk voor een gewenst doelbereik. De wetgever beoogt met de wijzigingen (zoals beschreven in de Memorie van Toelichting (MvT) op pagina 32) "*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.*" De provincies willen zich in samenwerking met alle partners hier in ieder geval volledig voor inzetten.

Over de wijzigingen voor het verdeelmodel Provincie- en Gemeentefonds in het voorstel hebben we de volgende opmerkingen:

1. Het invoegen van het woord "ten minste" in artikel 8, eerste lid Fvw (in de MvT op pagina 25-26) is een pragmatische oplossing om wijzigingen in het verdeelmodel efficiënter te kunnen realiseren. Het is namelijk bij een herziening van het verdeelmodel noodzakelijk dat de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid pakken en met een goed en eerlijk voorstel komen. Maar: de provincies constateren dat de medewetgever (Tweede en Eerste Kamer) op deze manier buiten spel wordt gezet door deze wijziging. Dit kan de autonomie van de provincies aantasten. De provincies zijn van mening dat aanpassing van het verdeelmodel een nauwe betrokkenheid van de provincies en gemeenten vereist en daarmee een adequate informatievoorziening naar de medewetgever.
2. Een andere aanpassing betreft de mogelijkheid om ingroeipaden te hanteren bij de invoering van een nieuw verdeelmodel. Dit gaat in dit voorstel via een AMvB worden geregeld. Hoewel een ingroeipad bij majeure wijzigingen noodzakelijk is, vinden de provincies het eenzijdig opleggen van een ingroeipad door de fondsbeheerders niet acceptabel omdat hierdoor wordt ingegrepen in de autonomie van de decentrale overheden. De provincies wensen hierover in overleg te gaan met de fondsbeheerders, voordat de fondsbeheerders hierover een besluit nemen.

Over de wijzigingen voor het Uitkeringsstelsel hebben we de volgende opmerkingen:

1. De provincies pleiten voor behoud van de decentralisatieuitkering (DU), zodat gekozen kan worden voor een efficiënte bekostiging in geval er middelen worden verstrekt in volledige beleidsvrijheid, waarbij geen informatie hoeft te worden verstrekt aan de minister. De bijzondere fondsuitkering (BFU) is feitelijk een decentralisatieuitkering, waarbij ingeperkte informatievoorziening mogelijk is. Indien informatievoorziening door de provincies wél noodzakelijk is, is de inzet van een bijzondere fondsuitkering een geschikt instrument.
2. De provincies vinden dat het vertrouwensbeginsel leidend dient te zijn bij de verstrekte bekostiging. Daarom vinden de provincies het essentieel dat bij de keuze van de bekostiging door departementen de voorkeursvolgorde, onder handhaving van de door de provincies gewenste decentralisatieuitkering, adequaat wordt gehanteerd: 1) algemene uitkering, 2) decentralisatieuitkering, 3) bijzondere fondsuitkering en 4) specifieke uitkering. De fondsbeheerders zouden hier een actieve rol in moeten hebben en dat bij een andere keuze dan een AU dit goed onderbouwd moet worden. Deze voorkeur zou ook in de wet moeten worden vastgelegd en getoetst moeten kunnen worden.

3. Met de invoering van de bijzondere fondsuitkering is de intentie in het conceptwetsvoorstel dat tegelijkertijd de decentralisatieuitkering zal verdwijnen. De provincies zijn beducht voor het risico dat departementen na invoering van de bijzondere fondsuitkering meer informatie zullen gaan opvragen dan in de huidige situatie waarbij de bijzondere fondsuitkering als uitkeringsvorm nog niet bestaat en een specifieke uitkering niet haalbaar was. Het is daarom van groot belang dat de voorkeursvolgorde voor het bepalen van het soort bekostiging consequent wordt toegepast en dat de minister van BZK een stevige positie krijgt bij de bepaling van de juiste bekostiging. De provincies stellen voor dit expliciet in artikel 3.5 van de Financiële-verhoudingswet op te nemen en de keuze te laten onderbouwen.
4. Het voorstel om een minimumbedrag op te nemen voor het verstrekken van een specifieke uitkering in de Financiële-verhoudingswet onderschrijven wij. De provincies adviseren de ondergrenzen voor provincies en gemeenten te differentiëren, gezien de grote verschillen in omvang (hoogte) van de specifieke uitkeringen tussen beide decentrale overheden; te denken valt aan een ondergrens van € 1 miljoen voor provincies en € 100.000 voor gemeenten.
5. De provincies achten het essentieel dat – naast verstrekking van uitkeringen via zoveel mogelijk uniforme beschikkingen - de opvraging van informatie vanuit de departementen zoveel mogelijk uniform verloopt. Dit geldt voor zowel het proces om tot de informatie-elementen te komen als voor de informatie-elementen zelf. BZK speelt hier een essentiële coördinerende rol aangezien zij systeemverantwoordelijk is voor het uitkeringsstelsel.
6. De provincies vinden het een vereiste dat vooraf aan het verstrekken van een specifieke uitkering ook rekening wordt gehouden met de administratieve lasten van de specifieke uitkering die behapbaar moeten blijven. De provincies gaan er daarom van uit dat de rijksbrede handleiding met gemeenschappelijke voorschriften voor het bepalen van de compensatie van de uitvoeringslasten beschikbaar is bij inwerkingtreding van deze wetswijziging.
7. Gezien de ervaringen met de invoering van de BBP-systematiek hechten de provincies er sterk aan dat in de Financiële-verhoudingswet wordt opgenomen dat hierover 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 artikel 11a van de wet staat).
8. Tot slot: de keuze voor specifieke uitkeringen dient naar de mening van de provincies beperkt te worden tot die situaties waarbij de bekostiging van een bepaalde taak door middel van de bestaande maatstaven van het Provinciefonds niet of onvoldoende aansluit bij het basisprincipe van een kostengeoriënteerde verdeling.

De provincies zijn van mening dat bovenstaande punten in de wetgeving en/of de Memorie van Toelichting een plaats moeten krijgen en zien daarom graag uw reactie tegemoet.

Met de meeste hoogachting,

Voorzitter van de Bestuurlijke Adviescommissie Financiën en Openbaar Bestuur van het IPO

[redacted]

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v.: Minister J.J.M. Uitermark
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Korte Voorhout 7
2511 CW 2511 CW
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Nederland
www.raadopenbaarbestuur.nl
Raad_ROB

Contactpersoon
[redacted]

Datum	29 april 2025
Betreft	Consultatie wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen

Kenmerk
2025-0000313936

Uw kenmerk
2025-0000033543

Geachte minister Uitermark,

In uw brief van 27 februari jl. nodigt u de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit om te reageren op het conceptwetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen.
De ROB maakt graag gebruik van deze mogelijkheid, gezien zijn taakopdracht[1] om te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies.

In deze brief geeft de ROB eerst aan wat de Financiële-verhoudingswet (Fvw) naar zijn mening behoort te regelen. Daarna gaat hij in op het conceptwetsvoorstel.

De Grondwet[2] bepaalt dat de financiële verhouding van gemeenten en provincies tot het Rijk bij wet wordt geregeld. De Fvw stelt de kaders van de inkomsten van de gemeenten en provincies. Die geven per jaar ongeveer € 100 miljard[3] uit. Dat is meer dan 20 procent van álle publieke uitgaven. Ook om financiële redenen is de Fvw daarmee een belangrijke wet.

Disbalans

Er is brede overeenstemming dat er een disbalans is in de huidige financiële verhoudingen[4]. De belangrijkste oorzaak daarvan acht de ROB gelegen in de disbalans in de *bestuurlijke* verhoudingen. De financiële verhoudingen zijn te veel ingericht om te voldoen aan de behoeften en de wensen van de ministers en op de instrumenten daarvoor, en biedt te weinig waarborgen voor zowel een correcte democratische parlementaire controle als een adequate bekostiging van de taken van de gemeenten en provincies.

[1] Wet op de Raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad* 2017, nr. 130.
[2] Grondwet, artikel 132, zesde lid.
[3] Gemeenten € 84 miljard (2025), provincies € 9 miljard (2025), gemeenschappelijke regelingen € 13 miljard (2023) (maar deels bekostigd door gemeenten en provincies, dus optellen leidt tot dubbeltellingen).
[4] Zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur onder andere beschreef in *Rust–reinheid–regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, maart 2021, en in *Afrekenen met disbalans*, maart 2025.

Datum
29 april 2025

Kenmerk
2025-0000313936

Grote onvrede in de financiële verhoudingen

Momenteel is er grote onvrede in de financiële verhoudingen, zowel bij de Eerste en Tweede Kamer als bij de gemeenten en provincies.
De Eerste Kamer[5] heeft de ROB advies gevraagd over een jaarlijkse monitor die inzicht kan bieden in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten. De ROB zal zijn advies hierover binnenkort uitbrengen. Verder heeft de Eerste Kamer bij de behandeling van de gemeentefondsbegroting drie moties aangenomen die de onvrede benadrukken. De Tweede Kamer[6] heeft begin deze maand zelfs vijf moties aangenomen die de onvrede over de financiën van de decentrale overheden benadrukken.
De VNG[7] spreekt van een ravijn en een dreigend "groot conflict met verstrekkende gevolgen tussen gemeenten en rijksoverheid". De VNG stelt naar de rechter te gaan als de regering zich niet houdt aan artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. De provincies[8] delen deze zienswijze van de gemeenten.

Onvrede is gevolg van disbalans

De afgelopen decennia hebben de problemen die voortkomen uit de disbalans in de financiële verhoudingen zich opgestapeld. Voorbeelden daarvan zijn de tekorten in het sociaal domein en de korting op het gemeentefonds vanaf 2026. De grote onvrede is dan ook een direct gevolg van de disbalans in de financiële verhoudingen. Dat noopt tot een grondige herziening van de Fvw.

Wat behoort de Financiële-verhoudingswet naar de opvatting van de ROB te regelen?

In de memorie van toelichting[9] bij de grondwettelijke bepaling staat alleen dat de wet over de financiële verhoudingen gericht is op de uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds en op specifieke uitkeringen met een permanent karakter. Voor incidentele uitkeringen geldt de grondwettelijke bepaling tot wettelijke regeling niet. De staatscommissie Cals/Donner[10], die deze grondwettelijke bepaling formuleerde, ging er evenmin op in welke aspecten van de financiële verhouding wettelijk geregeld dienen te worden.

De toenmalige beheerders gaven in hun reactie op het advies van de Raad van State bij de in december 1995 voorgestelde Fvw[11] aan dat die wet *de kern* van de financiële verhoudingen zou gaan regelen. De grondwettelijke opdracht is echter om in een wet de financiële verhouding van gemeenten en provincies tot het Rijk te regelen, en is dus niet beperkt tot het in een wet regelen van de *kern* van die financiële verhoudingen.

---

[5] Eerste Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 29.362, nr. N; 36.600 B, nrs. E, F en J.
[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 36.600 B, nrs. 31, 39, 40, 41 en 42.
[7] VNG, Brief aan de minister-president van 14 april 2025 over de *Stand van zaken Overhedenoverleg*, kenmerk COS/U202500196.
[8] Illustratief hiervoor is de brief van GS Noord-Holland aan Provinciale Staten van 24 april 2025 over *Toezicht gemeentefinanciën*, kenmerk 2400873/2400994.
[9] Tweede Kamer, zitting 1975 - 1976, 13.990, nr. 3, blz. 22.
[10] Staatscommissie Cals/Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 1971, blz. 307.
[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 24.552, nr. B.

Datum
29 april 2025

Kenmerk
2025-0000313936

De ROB is van mening dat voor het goed regelen van de financiële verhouding van gemeenten en provincies tot het Rijk, de Fvw[12] goede instrumenten voor de ministers dient te bieden voor de uitvoering van de financiële verhouding en een waarborg dient te bieden voor het parlement voor een goede betrokkenheid en voor de gemeenten en provincies voor voldoende bekostiging voor hun autonome taken[13] en hun medebewindstaken[14], deels te bereiken met eigen middelen.

De ROB noemt, als uitwerking daarvan, de volgende aspecten:

- een voldoende sterke positie van de fondsbeheerders[15] ter waarborg van een goede financiële verhoudingen, die verplicht tot méér dan alleen regie voeren;
- een waarborg van een goede parlementaire betrokkenheid bij de financiële verhoudingen;
- een *governance* die de gemeenten en provincies (via hun koepels) voldoende zeggenschap geeft bij alle beleidsontwikkelingen die de financiële verhoudingen raken;
- duidelijk omschreven doelstellingen van het gemeente- en provinciefonds;
- 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;
- 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;
- 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[16];
- een wettelijke borg van de jaarlijkse indexering 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;
- 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;
- 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;
- voldoende beleidsvrijheid voor de gemeenten en provincies bij de invulling van hun taken, zodat zij de taken kunnen uitvoeren op een manier die past

[12] In samenhang met bepalingen uit de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen.
[13] Conform het Europees Handvest inzake lokale autonomie.
[14] Conform de Gemeentewet, artikel 108, derde lid, en de Provinciewet, artikel 105, derde lid.
[15] Nu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane.
[16] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Afrekenen met disbalans*, maart 2025.

bij de lokale wensen en die effectieve en efficiënte uitvoering mogelijk maakt;
- duidelijke principes en uitgangspunten bij de verdeling van rijksbudgetten tussen de gemeenten en provincies;
- geschikte typen uitkeringen voor de bekostiging van de verschillende typen taken van de gemeenten en provincies;
- voldoende transparantie, zowel bij de totstandkoming van de bedragen voor de gemeenten en provincies tezamen als bij de verdeling van deze middelen;
- een periodieke beschouwing per medebewindstaak of de gehanteerde typen uitkeringen nog de beste zijn;
- verantwoordingslasten die niet minder dan gewenst en niet meer dan nodig zijn;
- mogelijkheden voor het oplossen van eventuele geschillen in de financiële verhoudingen tussen ministers en gemeenten en provincies.

Een wettelijke verankering van dit alles voldoet aan de verplichting uit de Grondwet, geeft de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoeken uit te voeren over alle geldstromen in de financiële verhoudingen[17], geeft de wetgever de mogelijkheid nadere kaders te stellen en geeft het parlement de positie er een oordeel over te geven.

Conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel heeft een voorgeschiedenis van zeven jaar. In de loop van die zeven jaar is de disbalans in de financiële verhoudingen prangender naar voren gekomen. Helaas heeft dat niet geleid tot een herbezinning op de voorstellen.
Kleine wijzigingen van de Fvw brengen de balans niet terug en lossen de onvrede niet op. Kleine wijzigingen leiden echter wel de bestuurlijke aandacht af van het achterliggende grotere probleem. Daarmee is het middel erger dan de kwaal.

Het conceptwetsvoorstel bevat geen brede analyse van de huidige problemen in de financiële verhoudingen, en lost die problemen dan ook niet op.

De Raad constateert dat het conceptwetsvoorstel voornamelijk betrekking heeft op de typen uitkeringen ter bekostiging van de gemeenten en provincies. Dat is echter slechts één aspect van wat in een financiële verhoudingswet behoort te staan.
De ministers krijgen in uw voorstellen meer ruimte om de bekostiging van gemeenten en provincies naar eigen inzichten in te richten. De gemeenten en provincies daarentegen missen degelijke waarborgen tegen mogelijk onzorgvuldig gebruik en/of misbruik, wat indruist tegen het streven naar ordentelijke financiële verhoudingen. Daarmee *vergroot* het conceptwetsvoorstel de disbalans in de financiële verhoudingen. De kans bestaat dat daardoor op termijn de onvrede van de gemeenten en provincies met dit voorstel toeneemt.

Het voorgestelde artikel 8 van de Fvw geeft de beheerders van het gemeente- en provinciefonds meer mogelijkheden om de verdeling van de algemene uitkering

[17] Conform de Comptabiliteitswet 2016, hoofdstuk 7.

snel aan te passen, zonder een advies van de Raad van State hierover en zonder een parlementaire voorhangprocedure[18]. Dat gaat ten koste van de mogelijkheden van het parlement bij de verdeling van de algemene uitkering. Dat vergroot de disbalans in de financiële verhoudingen, en daarmee op termijn de onvrede. De ROB vindt het dan ook niet verstandig om begrotingsfondsen van (in totaal) € 50 miljard per jaar te verdelen zonder dat het parlement daar een positie in heeft. Het voorstel gaat daarmee ten koste van een democratische waarborg van de gemeenten en provincies. En zo miskent het voorstel dat de verdeling van de algemene uitkering vooral een bestuurlijke keuze is, en niet louter een technische keuze.

Het voorgestelde artikel 16, tweede lid, van de Fvw vergroot de disbalans in de financiële verhoudingen eveneens. Dit voorstel geeft de ministers de mogelijkheid om bij ministeriële regeling specifieke uitkeringen van vijf jaar te verstrekken. Nu is daarvoor een algemene maatregel van bestuur nodig. Het huidige scharnierpunt tussen instrumenten voor ministers en waarborgen voor de gemeenten en provincies ligt nu bij één jaar, het voorstel wil dat scharnierpunt verschuiven naar vijf jaar. In specifieke uitkeringen gaat veel geld om, tientallen miljoenen euro per uitkering per jaar is zeker geen uitzondering. Ook daar verdwijnt dan een rol van het parlement en een waarborg voor de gemeenten en provincies in de vorm van een advies van de Raad van State hierover[19]. Dat de instelling van specifieke uitkeringen en de vormgeving daarvan een bestuurlijke – en geen technische – keuze is, wordt miskend.

In het conceptwetsvoorstel staat dat de VNG en het IPO voortaan formeel worden betrokken bij een wijziging van de normeringsmethode. De ROB vindt dat onvoldoende, want daarmee verkleint het voorstel de disbalans en de onvrede over de mogelijkheid van de ministers om dit eenzijdig te bepalen, niet. De ROB adviseert de normering een wettelijke grondslag te geven, zodat ook de Raad van State en het parlement worden betrokken.

Het conceptwetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen de verschillende typen c.q. uitvoeringsvarianten specifieke uitkeringen. Dat is een gemiste kans. Bijvoorbeeld een specifieke uitkering à la de BUIG[20], met een wettelijk vastgelegde groeimethode, een objectieve verdeling en vrije besteedbaarheid van eventuele jaaroverschotten, is zowel voor ministers als voor de gemeenten/provincies te verkiezen boven (als ander uiterste) een specifieke uitkering op declaratiebasis die gepaard gaat met hoge administratieve lasten voor gemeenten, provincies en ministers. Als een minister voor een specifieke uitkering kiest, moet hij nog diverse nadere keuzes maken. Juist de vormgeving van een specifieke uitkering is bepalend voor het beperken van de administratieve en verantwoordingslasten waarmee specifiek uitkeringen gepaard gaan.
U stelt een ‘handreiking specifieke uitkeringen’ voor. Dat kan een verbetering zijn. Maar door die vrijblijvend te maken, biedt dat geen waarborgen voor een uitkomst waarin de ministers de variant kiezen met de beste balans tussen de wensen van de minister en de wensen van de gemeenten/provincies.

[18] Financiële-verhoudingswet (zoals van kracht in 2025), artikel 8, derde en vierde lid.
[19] Financiële-verhoudingswet (zoals van kracht in 2025), artikel 17, derde lid.
[20] Bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten, Participatiewet, artikel 69.

Datum
29 april 2025

Kenmerk
2025-0000313936

Daarbij is de ROB van oordeel dat, in tegenstelling tot de verwachtingen in de memorie van toelichting, het conceptwetsvoorstel nauwelijks zal bijdragen aan het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen blijven immers in veel opzichten aantrekkelijker voor ministers dan de algemene uitkering of bijzondere fondsuitkeringen uit het gemeentefonds. Met specifieke uitkeringen kunnen ministers de informatie opvragen die ze willen, de jaarlijkse indexering kiezen die ze willen (of geen indexering geven), en hoeven ze minder te overleggen met de beheerders van het gemeentefonds.

Dat neemt niet weg dat sommige voorstellen, op zichzelf bezien, een verbetering zijn. Een voorbeeld daarvan is de omzetting van integratie- en decentralisatie-uitkeringen in bijzondere fondsuitkeringen. Het bevreemdt de ROB dan wel weer dat u in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) geen reden ziet om conform het 'comply or explain'-principe een uitkeringsvorm vergelijkbaar met de bijzondere fondsuitkering mogelijk te maken. De ROB is van oordeel dat deze uitkeringsvorm ook voor Caribisch Nederland van meerwaarde kan zijn.

In het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van suppletie-uitkeringen, voor de bommenregeling en als overgangsmaatregel. De Fvw kent echter de suppletie-uitkeringen niet. De ROB ziet er geen toegevoegde waarde in, en adviseert u daarvoor voortaan bijzondere fondsuitkeringen te gebruiken.

Samengevat
Conclusie van de ROB is dat het conceptwetsvoorstel de huidige disbalans in de financiële verhoudingen, vergroot.
De ROB adviseert daarom, mede gelet op de verplichting die volgt uit de Grondwet, tot een (veel) grondiger herziening van de Fvw dan het conceptwetsvoorstel, opdat de Fvw meer mogelijkheden gaat bieden voor een goede parlementaire sturing en controle en meer waarborgen gaat geven aan de gemeenten en provincies voor een adequate bekostiging. Dat vergt een uitwerking van veel meer aspecten dan wat nu in de Fvw geregeld is.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,

[redacted]

Wnd. Voorzitter

[redacted]

Secretaris-directeur

PROVINCIE UTRECHT

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
t.a.v. mevrouw mr. J.J.M. Uitermark, minister
Postbus 20011
2500 EA 'S GRAVENHAGE

Onderwerp	Consultatie wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen
Datum	28-04-2025
Documentnummer	
Referentienummer	WGK009597
Telefoonnummer	030-258 9111
E-mailadres	[redacted]
Domein/opgave	CCO
Team	

Geachte mevrouw Uitermark, minister,

Naar aanleiding van de internetconsultatie over de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen, welke is opengesteld per 28-02-2025 en als sluitingsdatum 29-04-2025 heeft, vraagt Concerncontrol van de Provincie Utrecht uw aandacht voor onze volgende opmerkingen.

1. In het wetsvoorstel wordt de Gemeentewet op drie plaatsen aangepast, terwijl dit bij de Provinciewet niet het geval is. In artikel IV van het voorstel van wet staat dat een drietal artikelen in de Gemeentewet worden gewijzigd, te weten artikel 110 lid 4, artikel 186 lid 4 en lid 8 en artikel 213 lid 3 onderdeel b. De corresponderende artikelen in de Provinciewet zijn respectievelijk **artikel 108 lid 4, artikel 190 lid 4 en lid 8** en **artikel 217 lid 3 onderdeel b**. In artikel IX van het voorstel van wet staat dat tweetal artikel in de Provinciewet worden gewijzigd, te weten **artikel 108 lid 4** en **artikel 190 lid 4 en lid 8**. Op grond van bovenstaande vragen wij ons af waarom **artikel 217 lid 3 onderdeel b** van de Provinciewet niet gewijzigd hoeft te worden terwijl de corresponderende bepaling in artikel 213 lid 3 van de Gemeentewet wel wordt gewijzigd. Dit lijkt een omissie te zijn.

2. In het gewijzigde artikel 14 van de FvW zijn ten aanzien van de plicht voor de ontvangende organisaties om informatie te verstrekken een aantal onduidelijke bepalingen opgenomen die tot discussie kunnen leiden (de noodzakelijkheidsvoorwaarde, in verhouding staand tot het belang en zwaarwegende redenen). Wij geven u in overweging om een absolute grens, gerelateerd aan de materialiteit van de brede fondsuitkering op de totale begroting van het vak ministerie, in te stellen waarboven eventueel een informatiearrangement gewenst is. Daaronder is het verstrekken van informatie niet nodig.

3. Wij zien in dit wetsvoorstel en met name de bepalingen in artikel 14 van de FvW spanning op het uitgangspunt van single informatie, single audit (SISA). Met het opleggen van verplichtingen aan de provincies om informatie te verstrekken aan de ministeries leidt dit tot een tweede (kostbare) informatiestroom. Provinciale Staten hebben de kaderstellende- en controlerende bevoegdheid. Het College dient zich te verantwoorden aan Provinciale Staten voor de besteding van de middelen, waaronder de bijzondere fondsuitkering. Het ligt derhalve voor de hand dat de ministeries gebruik maken van de informatie die in onder andere de jaarrekening wordt opgenomen door het College om zich te

verantwoorden over de rechtmatige besteding van de middelen. Aangezien de ministeries de opgevraagde informatie niet gebruiken voor verantwoordingsdoeleinden zou dit geen belemmering moeten zijn.

4. In de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting worden ten aanzien van artikel I onderdeel H, betreffende aanpassing van artikel 14 FvW, een aantal waarborgen genoemd die de decentrale overheden moeten beschermen tegen een te hoge informatie-uitvraag door ministeries (met hoge administratieve lasten en kosten als gevolg). Wij merken op dat adequate naleving en werking van deze waarborgen van essentieel belang is om de belangen van de decentrale overheden voldoende te beschermen. In deze context achten wij de kans op een adequate naleving groter indien al deze waarborgen in de wettekst zelf worden geïmplementeerd in plaats van enkel in de memorie van toelichting.
   Dit geldt ook voor de in de memorie van toelichting genoemde handleiding tegemoetkoming (§ 3.1.2) en de handreiking SPUKS (§ 3.2). Tot slot achten wij het zinvol om de handleiding tegemoetkoming niet te beperken tot alleen de BFU, maar ook uit te werken voor SPUKS. Dit ter voorkoming van ongewenst kostenvoordeel van SPUKS ten opzichte van BFU's (vanuit oogpunt van ministeries).

Hoogachtend,

[redacted]
Concerncontroller
Provincie Utrecht

Reactie GGD GHOR Nederland
Internetconsultatie herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingswet (Fvw)

Algemene indruk: voorgestelde wijzigingen GGD GHOR Nederland binnen de herziening Fvw

GGD GHOR Nederland heeft kennisgenomen over de voorgestelde wijziging van het uitkeringsstelsel binnen de financiële verhoudingswet (Fvw) en heeft grote zorgen met betrekking tot het wijzigen van de SPUK en de intentie om de SPUK zoveel mogelijk om te zetten naar een bijzondere fondsuitkering (BFU) (paragraaf 3.2). Zo ontvangen GGD'en zowel direct als indirect geld vanuit SPUK's die ontstaan zijn omdat er op specifieke terreinen van de infectieziektenbestrijding extra inspanningen nodig zijn in het belang van de volksgezondheid. Dit doel is nog niet behaald en dient dus ook gegarandeerd te blijven. Bij infectieziektebestrijding (IZB) is een robuuste infrastructuur en continuïteit in beleid en financiering van belang voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Met de voorgestelde herziening lijkt dit doel echter in het geding te komen.

GGD GHOR Nederland pleit er dan ook voor om in de memorie van toelichting aanvullende argumenten op te nemen als toevoeging op het slotstuk van paragraaf 3.6 op pagina 25. Hierin wordt namelijk beschreven welke argumenten valide zouden kunnen zijn voor het toekennen van een SPUK in tegenstelling tot andere uitkeringsvormen:

- Wanneer de beoogde voordelen van een BFU, in het bijzonder de vermindering in administratieve lasten, niet behaald kunnen worden geniet het behouden (of toekennen) van een SPUK de voorkeur;
- Wanneer de daadwerkelijke doelen beoogd met een SPUK centrale sturing behoeven geniet het behouden (of toekennen) van een SPUK de voorkeur;
- Wanneer het risico bestaat dat door het wegvallen van de bestedingsverplichting een relevant en niet-acceptabel risico voor de volksgezondheid ontstaat geniet het behouden van een SPUK de voorkeur.

In onderstaande tekst wordt een nadere motivering gegeven bij de hierboven genoemde wijzigingsvoorstellen

Financiering GGD'en in voorgestelde herziene uitkeringsstelsel

In algemene zin is GGD GHOR Nederland overwegend positief over de uitgangspunten van de wijziging beschreven op pagina 1 en 2 van de memorie van toelichting, in het bijzonder het inrichten van de bekostiging met oog op het verminderen van administratieve lasten, waarbij sturing op duidelijkheid, snelheid, eenvoud en beperkte verantwoordingsdruk centraal staan.

De wijziging wordt getracht bereikt te worden middels vier lijnen waarbij vanuit GGD GHOR Nederland met name de eerste lijn van belang is: de introductie van de BFU. Hiermee worden verschillende zaken binnen het uitkeringsstelsel veranderd, namelijk

1. De decentralisatie-uitkering wordt aangepast en wordt een BFU;
2. Afschaffing van de integratie uitkering en verzameluitkering;
3. Het opwerpen van drempels voor de toekenning van een SPUK ten gunste van een BFU.

GGD'en ontvangen, direct of indirect, middelen uit alle bovenstaande uitkeringen en GGD GHOR Nederland is dan ook positief als de wijzigingen daadwerkelijk leiden tot verlaging van administratieve lasten, vermindering van onnodige belemmeringen en minder verantwoordingsdruk. GGD GHOR Nederland onderschrijft dat de omzetting van de decentralisatie-uitkering naar de BFU, in combinatie met het afschaffen van de integratie-uitkering en het heroverwegen van de verzameluitkering, bijdraagt aan een vereenvoudiging van het stelsel en een duidelijke positionering van middelen als vrij besteedbaar. Echter, zoals eerder gezegd voorziet GGD GHOR Nederland met betrekking tot het wijzigen van de SPUK en de voorgestelde vervangbaarheid ervan door de BFU grote risico's.

Zorgen GGD GHOR Nederland op vervanging SPUK's door BFU

Zoals hiervoor beschreven onderschrijft GGD GHOR Nederland de uitgangspunten die onderliggend zijn aan de herziening van het uitkeringsstelsel in de Fvw. Desondanks zien wij grote risico's met het te gemakkelijk omzetten van SPUK's naar een BFU, in het bijzonder voor de SPUK Aanvullende Seksuele Gezondheid[1] (ASG) en de SPUK versterking GGD'en[2] (deze gaat over infectiziektebestrijding). Deze zorgen hebben met name te maken met het feit dat een BFU in tegenstelling tot een SPUK bestedingsvrijheid heeft. Centrale sturing, die in dit geval belangrijk is om op een uniforme en vergelijkbare wijze aan (wettelijke) taken te voldoen ontbreekt hierdoor. Daarnaast hoeven gemeenten geen verantwoording af te leggen aan het Rijk wat betekent dat de middelen voor andere doelen kunnen worden ingezet. Tenslotte zal door het grotendeels wegvallen van de informatieverplichting het zicht op de inzet van middelen verminderen. Beide SPUK's zijn ontstaan omdat er op specifieke terreinen van de Infectieziektenbestrijding extra inspanningen nodig zijn in het belang van de volksgezondheid. Dit doel blijft overeind en dient dus ook gegarandeerd te blijven.

Voor de SPUK ASG voorzien wij aanzienlijke risico's met betrekking tot de continuïteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van deze zorg. Deze zorgen zijn ook geuit door het RIVM in de brief van 21 februari jl. aan staatssecretaris Karremans. Waar de huidige SPUK-constructie zorgt voor centrale aansturing, geborgde financiering en landelijke dekking, leidt de overgang naar een BFU tot mogelijk fragmentatie en onzekerheid. De belangrijkste knelpunten zijn:

1. Toename administratieve lasten: Gemeenten worden verantwoordelijk voor aanvraag, verdeling en verantwoording, terwijl zij nu niet belast zijn met deze taken. Dit leidt tot extra lasten voor zowel gemeenten als de 8 coordinerende GGD'en.
2. Grotere ongelijkheid in zorgaanbod: De ASG-regeling is momenteel opzettelijk niet gelijk verdeeld; de populatie waarvoor de ASG regeling bedoeld is, woont namelijk niet gelijkmatig verspreid over het land. Als gemeenten zelf bepalen of en hoeveel zij investeren in ASG-taken, ontstaat het risico op nog grotere regionale verschillen in toegankelijkheid en kwaliteit van zorg.
3. Afname landelijke dekking van CSG's: Bij gebrek aan centrale regie dreigt afbouw van het bestaande netwerk van Centra Seksuele Gezondheid, wat de continuïteit van zorg in gevaar brengt.
4. Verzwaring reguliere zorg: Beperkingen in het ASG-aanbod leiden allereerst tot een verzwakking van de publieke gezondheidstaak, waarvoor nu al te weinig geld beschikbaar is. Daarnaast leidt het tot extra druk op huisartsen, met risico op gemiste diagnoses en toename van verdere verspreiding van soa's.
5. Stagnatie in innovatie: Zonder centrale aansturing komt de, nu gezamenlijk vormgegeven, doorontwikkeling van doelmatige dienstverlening, zoals e-health, tot stilstand.

Voor de SPUK versterking GGD'en geldt dat deze middelen bedoeld zijn om de Infectieziektenbestrijding van de GGD'en te versterken omdat tijdens de Covid pandemie is gebleken dat deze onder de maat is. Het is van belang voor de volksgezondheid dat die middelen ook hiervoor beschikbaar blijven. Met de toenemende infectiedruk in de samenleving door de dalende vaccinatiegraad en de internationale dreiging van pandemieën zoals de vogelgriep kan het afwijken in de huidige wijze van uitkeren leiden tot tekortschietende infectieziektebestrijding en toenemende verspreiding en uitval van arbeidspotentieel. Met een omzetting naar een BFU voorzien wij dan ook voor de SPUK versterking GGD'en aanzienlijke risico's. De belangrijkste van deze risico's zijn:

1. Geen uniforme landelijke versterking publieke gezondheid: verschillen tussen gemeenten kunnen leiden tot ongelijkheid in de paraatheid en kwaliteit van GGD-diensten. In geval van een BFU is de (gelijke) inzet niet meer gegarandeerd door alle gemeenten en kan de investering voor de noodzakelijke versterking, van de afgelopen jaren weer teniet worden gedaan met noodgedwongen uitstroom van schaarse specialistische functionarissen. Daarnaast kunnen zonder gerichte inzet de oorspronkelijke doelen, zoals versterkte infectieziektebestrijding, surveillancecapaciteit en opleidingsstructuren onder druk komen te staan.
2. Risico op verminderde geoormerkte inzet: gemeenten zijn niet verplicht de middelen specifiek aan GGD-versterking te besteden, waardoor versnippering over andere beleidsvelden dreigt. Daarnaast bestaat zonder gerichte Rijkssturing de kans dat gemeenten bij financiële druk besparen op infectieziektebestrijding
3. Verlies van inzicht in besteding en effectiviteit: de vervallen SiSa-verantwoording maakt het moeilijker om de inzet en resultaten van de middelen te monitoren.

[1] Aanvullende seksuele gezondheidszorg | Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen
[2] Specifieke uitkering versterking GGD'en | Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen

4. Belemmering van voortgang in landelijke innovaties: gezamenlijke investeringen in bijvoorbeeld e-health en bovenregionale samenwerking vragen om centrale regie die onder een BFU-structuur niet vanzelfsprekend is.
5. Verhoging van administratieve lasten: gemeenten en GGD'en worden extra belast door lokale afstemming en verantwoording, in plaats van efficiënte landelijke organisatie.
6. Afname van pandemische paraatheid: verschillen in bekostiging en prioritering ondermijnen de robuuste basis die essentieel is voor een doeltreffende nationale infectieziektebestrijding.

Bovenstaande knelpunten illustreren dat de omzetting van een SPUK naar een BFU niet per definitie leidt tot een vermindering van administratieve lasten en belemmeringen. Daarentegen kan het juist andere, grote nadelige gevolgen met zich meebrengen. Die zien we zoals hierboven kort geschetst niet alleen op het terrein van de SPUK ASG maar ook voor de SPUK structurele versterking GGD'en. Die middelen hebben de GGD'en keihard nodig om niet terug te vallen onder het basisniveau van personele capaciteit. Onzekerheid over toekenning van de middelen uit de BFU bieden onvoldoende zekerheid aan de GGD'en om het personeelbestand van gespecialiseerde en schaarse professionals op een adequaat niveau te houden.

Visie GGD GHOR Nederland op verandering SPUK opgenomen in herziening Fvw

De herziening van het uitkeringsstelsel voorziet in meerdere aanpassingen ten aanzien van de specifieke uitkering (SPUK), met als doel de administratieve lasten te verminderen, de inzet te stroomlijnen en ruimte te creëren voor maatwerk. De volgende wijzigingen zijn in het wetsvoorstel opgenomen ten opzichte van de huidige situatie:

- Differentiatie in verantwoordingsregimes: In plaats van één uniforme en zware verantwoordingsplicht via SiSa, wordt het mogelijk om lichtere verantwoordingsvormen toe te passen, afhankelijk van de omvang van de uitkering.
- Gebruik van norm- en forfaitaire bedragen in plaats van vergoedingen op basis van werkelijke kosten
- Mogelijkheid tot maatwerk in verantwoording waardoor vakdepartementen verantwoordingsformats kunnen afstemmen op het type uitkering, met ruimte voor aanpassing tijdens de looptijd.
- De toekenning en verantwoording van SPUK's wordt waar mogelijk geautomatiseerd, waardoor de gegevensuitwisseling tussen Rijk en medeoverheden efficiënter wordt ingericht.
- Nieuwe SPUK's mogen alleen nog op basis van een kabinetsbesluit worden ingesteld. Daarnaast wordt een ondergrens ingevoerd: onder een nader te bepalen drempelbedrag mag geen SPUK meer worden verstrekt, om versnippering tegen te gaan.

GGD GHOR Nederland onderschrijft het doel om de administratieve lasten te verminderen. De versoepeling van de verantwoordingsplicht roept echter ook zorgen op ten aanzien van transparantie, doelmatigheid en sturingsmogelijkheden. Ook het gebruik van norm- en forfaitaire bedragen biedt weliswaar uitvoeringsgemak, maar kan afbreuk doen aan de aansluiting bij de werkelijke uitvoeringskosten van de GGD'en, met name in regio's met afwijkende omstandigheden. Als GGD is het waardevol om een SPUK in te zetten ten behoeve van innovaties met betrekking tot infectieziektebestrijding zonder daarvoor uit te hoeven wijken naar andere organisaties. De praktijk wijst uit dat dit regelmatig kleinere bedragen betreft, wat door de inzet van een drempelbedrag onmogelijk wordt gemaakt. Tot slot leidt de vergaande maatwerkmogelijkheid in verantwoordingsvormen tot risico op een ongelijk speelveld tussen gemeenten en sectoren, hetgeen de vergelijkbaarheid en consistentie ondermijnt. Daarmee dreigt de balans tussen vertrouwen en controle te verschuiven ten nadele van de bestuurlijke en financiële beheersbaarheid.

Algemene Rekenkamer

Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2500 EA DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 4 november 2025

betreft Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen; overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016

Geachte heer Rijkaart,

In uw brief van 11 september 2025, kenmerk 2025-0000518701 verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016 over het ontwerp van de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen. Met deze brief geven wij invulling aan uw verzoek, waarbij we het wetsvoorstel hebben beschouwd vanuit het perspectief van controle en verantwoording over publieke middelen en rijksbeleid.

Het doel van het wetsvoorstel is te komen tot een toekomstbestendig uitkeringsstelsel. Daartoe stelt u een aantal wijzigingen voor met betrekking tot de uitkeringsvormen in de Financiële verhoudingswet en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Het wetsvoorstel biedt geen oplossing voor het bredere vraagstuk van de interbestuurlijke samenwerking. Omdat de voorgestelde wijziging van de verdelingsmethode voor 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, behandelen wij hier alleen de wijziging in het uitkeringsstelsel.

Over uw voornemen is op ambtelijk niveau overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie. Op basis van dit overleg en het wetsvoorstel zien wij vier aandachtspunten:

1. Karakter van de bijzondere fondsuitkering;
2. Vereenvoudiging en uniformering bij specifieke uitkering (en de bijzondere uitkering in de FinBES);
3. Timing van de integrale informatievoorziening aan het parlement;
4. Actieve rol van de fondsbeheerders.

ons kenmerk 163345

bijlage(n)

Algemene Rekenkamer

1. Karakter van de bijzondere fondsuitkering

De bijzondere fondsuitkering (BFU) komt ten goede aan de algemene middelen van gemeenten of provincies en is daarmee vrij besteedbaar. Enerzijds blijven vakministers verantwoordelijk voor doelen en resultaten van hun beleid, maar, anderzijds, hebben zij geen sturing op de besteding van deze middelen. Verantwoording over de besteding van deze middelen wordt immers net als bij de algemene uitkering afgelegd aan de gemeenteraad of provinciale staten, niet aan het Rijk. Het wetsvoorstel laat er geen misverstand over bestaan dat aan de besteding van de bijzondere fondsuitkering geen voorwaarden mogen worden gesteld.

Een BFU wordt wel verstrekt met een bepaald doel dat in de beschikking moet zijn omschreven. In verband daarmee kan in de beschikking aan gemeenten of provincies de verplichting worden opgelegd om kwantitatieve informatie aan de vakminister te verstrekken voor zover die noodzakelijk is voor de evaluatie van het rijksbeleid dat aan de verstrekking van de BFU ten grondslag ligt of met het oog op toekomstige verdeling van het geld. Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat het leveren van deze informatie geen bestedingsvoorwaarde is en dat het ook geen verantwoording van gemeente of provincie aan het Rijk behelst.

Vanuit het oogpunt van de verantwoording op rijksniveau vinden we 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 heeft de vakminister geen sturing 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 memorie van toelichting geeft aan dat de BFU ingezet kan worden bij interbestuurlijke samenwerking. De memorie (p. 19) stelt verder: “Bij een BFU mogen afspraken gemaakt worden over interbestuurlijke samenwerking zolang er geen voorwaarden gesteld worden die de bestedingsvrijheid van de medeoverheden beperken.” De vakminister kan dan wel worden aangesproken op het bereiken van de doelstellingen van de samenwerking en zijn eigen rol daarbinnen, maar kan de gemeente of provincie niet binden als het gaat om de besteding van de middelen. De middelen kunnen ook niet worden teruggevorderd.

Samenwerking tussen de bestuurslagen kan allerlei vormen aannemen. Hierbij is een terugkerend aandachtspunt dat elke partij vanuit de eigen rol en positie moet kunnen bijdragen, met daarbij passende verantwoording aan de democratisch gekozen organen - en zonder dat dit gepaard gaat met onnodig hoge kosten en administratieve lasten. Wellicht ten overvloede wijzen we erop dat het voorliggende wetsvoorstel dit bredere vraagstuk niet kan oplossen: het creëren van een nieuwe uitkeringsvorm is hierin slechts een element.

Het is aan de fondsbeheerder om erop toe te zien dat aan een BFU geen voorwaarden of ontoelaatbare afspraken worden verbonden, en dat zij voorafgaand gaan toetsen of de verdeling transparant is en of de opgevraagde informatie binnen de wettelijke kaders past. Maar ook vakministers en Staten-Generaal dienen zich deze kaders bij de keuze voor een BFU goed te realiseren. In dit licht valt ons 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 daarom van groot belang dat de fondsbeheerders goed vinger aan de pols houden bij de uitvoering de komende jaren en hier ook bij evaluatie aandacht aan besteden. Worden ondanks het voorgaande toch voorwaarden gesteld, dan kunnen de betreffende verplichtingen en/of uitgaven uit de fondsen onrechtmatig zijn.

2. Vereenvoudiging en uniformering bij specifieke uitkeringen[1]

Het wetsvoorstel bevat een aantal aanpassingen ten aanzien van specifieke uitkeringen. Het wordt onder meer mogelijk tijdelijke specifieke uitkeringen voor maximaal 5 jaar bij ministeriële regeling – of in incidentele gevallen bij beschikking - te verstrekken. Daarnaast mag een nieuwe specifieke uitkering straks alleen nog worden verstrekt na instemming van de ministerraad, en komt er een minimumbedrag voor specifieke uitkeringen.

We onderschrijven van harte het oogmerk van vereenvoudiging en uniformering. Dit kan de administratieve en controlelastendruk verlagen. In de praktijk zal moeten blijken hoe de aanpassingen zullen uitpakken - mede in het licht van het doel van het kabinet om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen, zoals geformuleerd in het

[1] De meeste aanpassingen van dit wetsvoorstel t.a.v. de specifieke uitkering worden tevens voor de bijzondere uitkering (FinBES) doorgevoerd. Uitzonderingen zijn de invoering van een minimumbedrag en het voorleggen van nieuwe uitkeringen aan de ministerraad; deze bepalingen gaan niet gelden voor de bijzondere uitkering. Ten behoeve van de leesbaarheid spreken we in deze paragraaf over specifieke uitkeringen, ook wanneer de betreffende aanpassing tevens de bijzondere uitkering geldt.

regeerprogramma van het kabinet-Schoof. Het is daarom belangrijk dit goed te monitoren.

Uit de memorie van toelichting blijkt verder dat u voornemens bent om een aantal uitvoeringsvarianten uit te werken voor de verantwoording van specifieke uitkeringen. Volgens de memorie is overwogen om deze varianten uit te werken in een ministeriële regeling. Bij nader inzien is echter gekozen voor een handreiking, om vakdepartementen de mogelijkheid te bieden om af te wijken/ maatwerk te leveren. In het licht van het streven naar uniformering en duidelijkheid verdient het ons inziens de voorkeur deze varianten wel vast te leggen en uit te werken in een ministeriële regeling. Wij bevelen u dan ook aan de keuze voor een handreiking te heroverwegen.

3. Integrale informatievoorziening aan het parlement

Volgens het wetsvoorstel komt de huidige verplichting te vervallen om jaarlijks uiterlijk de derde woensdag in mei een onderhoudsrapport over de specifieke uitkeringen te publiceren. In plaats daarvan moeten de fondsbeheerders voortaan jaarlijks uiterlijk op 31 december een Integraal Overzicht Financiën provincies, een Integraal Overzicht Financiën gemeenten en een Integraal Overzicht Financiën Caribisch Nederland aan de Staten-Generaal sturen. De precieze inhoud hiervan staat nog niet vast, maar u beoogt de verschillende informatiestromen over de werking van het uitkeringsstelsel naar het parlement beter op elkaar aan te laten sluiten. Wij staan positief tegenover een integrale informatievoorziening aan het parlement over het uitkeringsstelsel. Gezien de uiterste verschijningsdatum van 31 december, zal deze informatie niet meer kunnen worden meegenomen in de begrotingsbehandeling. Het lijkt ons daarom raadzaam 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.

4. Voortzetting van actieve rol fondsbeheerders

De afgelopen jaren zijn de fondsbeheerders sterker gaan toezien op de inzet van het instrument decentralisatie-uitkering. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is om deze actieve rol van de fondsbeheerders voort te zetten. Zo lezen we dat de fondsbeheerders erop zullen toezien dat aan een BFU geen voorwaarden of ontoelaatbare afspraken worden verbonden, en dat zij voorafgaand gaan toetsen of de verdeling transparant is en of de opgevraagde informatie binnen de wettelijke kaders past. Ook bij specifieke uitkeringen moet op grond van de wet tijdig overleg met de

fondsbeheerders plaatsvinden. De fondsbeheerders zien er onder meer op toe dat er geen onnodige controlelasten worden opgelegd. Wij waarderen dit positief.

Verdere procedure

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de ministerraad, de Raad van State en de Staten-Generaal wordt verzonden. Een afschrift van deze brief sturen we aan de minister van Financiën als medefondsbeheerder.

Op grond van ons vigerende beleid voor actieve openbaarmaking zullen wij deze brief over twee weken op onze website plaatsen. Als u daartegen bedenkingen heeft, vragen wij u dit te melden met de reden daarbij. De Algemene Rekenkamer neemt uiteindelijk de beslissing of en wanneer zij deze brief openbaar maakt.

Algemene Rekenkamer

[redacted]

president

[redacted]

wnd. secretaris

Algemene
Rekenkamer

Postbus 20015
2500 EA Den Haag