

No. W04.26.00003/I

's-Gravenhage, 18 maart 2026

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

Samenvatting

Effectieve werking van het stelsel

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

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

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

AAN DE KONING

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

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

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

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

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

Bijzondere fondsuitkeringen

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

Specifieke uitkeringen

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

Niveau van regelgeving

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

Verdeling algemene uitkering

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

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

Advies

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel
 - a. *Het huidige uitkeringsstelsel*

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

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

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

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

b. *Aanleiding en achtergrond wetsvoorstel*

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

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

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

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

⁵ Artikel 12 van de Fww.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

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

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

Onder meer de Algemene Rekenkamer en de Raad voor het openbaar bestuur reageerden zeer kritisch op het toenmalige wetsvoorstel, dat daarna niet verder in procedure werd gebracht. De regering besloot om nader advies te vragen dat begin 2022 verscheen.⁸ Daarop volgden gedachtewisselingen met de Tweede Kamer en werd een interdepartementale Taskforce uitkeringsstelsel ingesteld.⁹ Diverse knelpunten en mogelijke oplossingen zijn in de jaren die volgden besproken met (koepels van) decentrale overheden en tussen departementen. Het resultaat van dit proces is het nu voorliggende voorstel.

c. *Inhoud wetsvoorstel*

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

Introductie bijzondere fondsuitkering

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

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

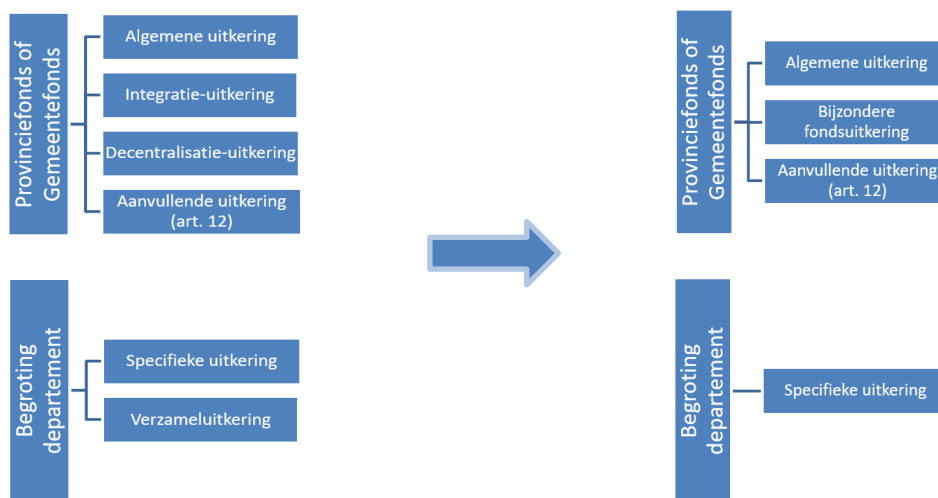
⁸ Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten, 9 februari 2022 (Rijksuniversiteit Groningen, VU Amsterdam en Universiteit van Maastricht).

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

Verandering ten aanzien van specifieke uitkeringen

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

FIGUUR – HUIDIG EN VOORGESTELD UITKERINGSSTELSEL



Verdeling algemene uitkering

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

Abstractieniveau	Voorbeeld	Regelingsniveau
Structuurkenmerken	Grondgebied	Wet
Onderscheidingen	Oppervlakte	Wet
Verdeelmaatstaven	Oppervlakte land in hectaren	Besluit

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

¹⁰ Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 36600 B, nr. 45.

¹¹ Voorgesteld artikel 16 tweede en derde lid van de Fww.

¹² Zie huidig artikel 8 van de Fww.

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

Aanpassing van de FinBES

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

2. Effectieve werking van het stelsel

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

a. *Context interbestuurlijke verhoudingen: houding en gedrag*

Het uitkeringsstelsel vloeit voort uit de grondwettelijke opdracht aan de wetgever om de financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en de provincies en gemeenten te regelen.¹⁵ Het uitkeringsstelsel, geregeld in de Fwv, geeft daar invulling aan en heeft in de afgelopen jaren verschillende verschijningsvormen gekend. Steeds werd daarbij een nieuwe balans gezocht tussen beleids- en bestedingsvrijheid voor medeoverheden aan de ene kant, en sturing door de rijksoverheid aan de andere kant. De vrijheid voor decentrale overheden komt voort uit het gegeven dat het rijk decentrale overheden mag vragen uitvoering te geven aan rijksbeleid terwijl de keuze om een taak bij een medeoverheid te beleggen veronderstelt dat die overheid ook democratisch gelegitimeerde eigen afwegingen mag maken.¹⁶

Ten aanzien van de uitkeringen uit het provinciefonds of gemeentefonds geldt dat de middelen soms ten behoeve van een *bepaalde* maatschappelijke opgave

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.8.

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

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

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

Ten aanzien van de specifieke uitkeringen geldt en gold dat deze ten laste van de departementale begroting (of een apart begrotingsfonds) komen en de middelen direct gekoppeld zijn aan een bepaald doel. Daarom moet verantwoording aan de vakminister worden afgelegd over de besteding van de verstrekte middelen. Volksvertegenwoordigers van decentrale overheden staan voor de besteding van deze middelen juist op afstand, omdat ze niet via het gemeentefonds of provinciefonds verstrekt worden. Dat kan lokaal vragen oproepen, omdat er een relatie kan zijn met andere (lokale) beleidsterreinen respectievelijk maatschappelijke opgaven.

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

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

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

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

Dat betekent dat het voorstel op zichzelf een vereenvoudiging in de financiële verhoudingen met zich brengt, maar daarmee de discussie over de structurele hoogte van financiering van decentrale overheden nog niet is beslecht en ook de interbestuurlijke verhoudingen met dit wetsvoorstel niet automatisch verbeteren.

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

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

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

b. *Rol en positie minister van BZK*

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

De Afdeling onderschrijft de noodzaak van een versterkte positie van de minister van BZK.¹⁸ Zij wijst daarbij op het streven om aan de bouwstenen en adviezen van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen uitvoering te geven omdat deze

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

bouwstenen essentieel worden geacht om de grote maatschappelijke vraagstukken effectief aan te pakken. Dit is een cruciale opgave voor alle betrokken besturen, waarbij het in de rede ligt dat de minister van BZK hierin het voortouw neemt. Tegen die achtergrond mist de Afdeling een nadere invulling van dit streven in relatie tot de financiële verhoudingen, bijvoorbeeld in de vorm van medeondertekening van wet- en regelgeving betreffende de medeoverheden.

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

3. Introductie bijzondere fondsuitkeringen

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

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

a. *Afspraken zonder centrale sturing*

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

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en 3.1.3.

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

²¹ Voorgesteld artikel 14, tweede lid onder b.

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

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

b. *Beleidsinformatie zonder verantwoording*

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

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

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

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

²³ Voorgesteld artikel 14, vierde lid.

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

²⁵ Voorgesteld artikel 14, zesde lid.

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

c. *Verhouding tot algemene uitkering*

Tot slot is de vraag hoe de mogelijkheid om een BFU in te stellen zich verhoudt tot de algemene uitkering. Beide uitkeringen zijn afkomstig uit hetzelfde fonds en indachtig de voorkeursvolgorde gaat de algemene uitkering voor de BFU.²⁷ De toelichting gaat niet specifiek in op het mogelijke scenario dat in weerwil van de voorkeursvolgorde extra gelden voortaan niet meer aan de algemene uitkering worden toegevoegd maar als een BFU worden ingesteld. Op deze wijze kan toch meer informatie over de besteding en de beleidsresultaten worden verkregen. De Afdeling acht de kans aanwezig, gegeven de behoefte bij ministeries aan centrale sturing (zie hierna punt 4.a). De fondsbeheerders hebben de taak om toe te zien op de juiste afweging voor de inzet van de BFU ten opzichte van andere instrumenten. De vraag is evenwel hoe sterk de positie van de fondsbeheerders is indien een (ander) departement dit toch wil doorzetten en als alternatief een specifieke uitkering kan verstrekken.

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

4. Specifieke uitkeringen

Een belangrijk doel van de hervorming van het uitkeringsstelsel in 2008 was een vermindering van specifieke uitkeringen. In de eerste jaren daarna liep het aantal inderdaad terug van 109 in 2009 tot 16 in 2018. Sindsdien is het aantal specifieke uitkeringen echter sterk gestegen tot 185 in 2024. De financiële omvang steeg van € 8 miljard in 2018 naar € 21,3 miljard in 2024.²⁸ De regering acht deze sterke groei onwenselijk omdat specifieke uitkeringen gepaard gaan met zware controle- en verantwoordingslasten. Daarnaast perken deze uitkeringen de lokale beleids- en bestedingsvrijheid in en daarmee ook de financiële zeggenschap van de lokale volksvertegenwoordiging.²⁹

a. *Behoeft aan centrale sturing*

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

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

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

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1.

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

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

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

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

b. *Niveau van regelgeving*

Het valt de Afdeling in dit verband op dat de voorgeschreven grondslag voor specifieke uitkeringen als een knelpunt wordt aangeduid.³⁴ Concreet gaat het hierbij om de bepaling dat tijdelijke specifieke uitkeringen tot maximaal vier jaar bij amvb moeten worden ingesteld.³⁵ Regeling bij amvb neemt volgens de regering (te) veel tijd in beslag. De regering verwijst naar de grond van ‘grote

aantal en financiële omvang.

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

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

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

³⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.3.

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

spoed' om voorschriften bij ministeriële regeling vast te stellen.³⁶ De verplichting van regeling bij amvb wordt in de praktijk namelijk vaak omzeild door jaarlijks een eenmalige specifieke uitkering bij ministeriële regeling in te stellen ('stapelen').³⁷

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

De voorgestelde "verlaging" van het niveau van regelgeving is om meerdere redenen bezwaarlijk. Allereerst wordt het instrument makkelijker inzetbaar voor ministeries waardoor het gebruik ervan eerder wordt gestimuleerd dan afgeremd. Daardoor is het risico reëel dat het instrument opnieuw lichtvaardig zal worden ingezet. Dit valt moeilijk te rijmen met het reeds lang bestaande (en in het wetsvoorstel en de toelichting herhaalde) uitgangspunt om terughoudendheid te betrachten als het gaat om het instellen van specifieke uitkeringen.⁴⁰

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

Tot slot, maar niet minder belangrijk, wijst de Afdeling erop dat, vanwege het belang van de mogelijkheid van parlementaire betrokkenheid bij budgettaire en beleidsmatige afwegingen, terughoudend moet worden omgegaan met delegatie van specifieke uitkeringen naar het niveau van ministeriële regelingen.⁴² Dan zal

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2, voetnoot 43.

³⁷ Memorie van toelichting, paragrafen 2.2 en 10.2.2.

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

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.3.

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

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

⁴² Zie ook aanwijzing 2.24 'Toelaatbaarheid delegatie aan minister' van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daaruit volgt dat doordelegatie dient te worden beperkt tot

parlementaire betrokkenheid in de praktijk minder aan de orde kunnen zijn. Dit niveau van regelgeving is daarom niet wenselijk als in een regeling beleidsinhoudelijke en bestuurlijke keuzes worden gemaakt.⁴³

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

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

5. Verdeling algemene uitkering

De voorstellen ten aanzien van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds beogen een nieuwe balans te vinden tussen flexibiliteit en zekerheid door de koppeling tussen de in de wet genoemde kenmerken en de concrete verdeelmaatstaven, te versoepelen. Dit gebeurt mede met het oog op "mogelijke toekomstige wijziging per 1 januari 2027" in de verdeling van de algemene uitkering. Volgens de toelichting bieden de verdeelprincipes zoals geformuleerd in de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet 1997 voldoende waarborg voor een zorgvuldige inrichting van het verdeelstelsel.⁴⁴

De Afdeling merkt op dat de regering beperkt motiveert waarom de huidige wettelijke regeling op dit punt aanpassing behoeft. Zo maakt de toelichting niet inzichtelijk welke knelpunten zich in de praktijk voordoen bij de toepassing van de limitatief opgesomde structuurkenmerken en onderscheidingen. Evenmin wordt toegelicht in welke situaties deze bepalingen eerdere herzieningen van het

voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

⁴³ Zie eerder het advies van de Afdeling advisering van 15 juni 2022, over het ontwerpbesluit tot het stellen van regels over het verstrekken van specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies voor activiteiten die passen in het rijksbeleid met betrekking tot het bouwen, het wonen en de woonomgeving (W04.22.00051/I).

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

verdeelmodel feitelijk hebben belemmerd. Ook wordt geen toelichting gegeven op de relatie tot de genoemde wijziging per 1 januari 2027.

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

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

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