

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) aan te brengen om zo tot een aangepast, toekomstbestendig uitkeringsstelsel te komen. In het kader van 'comply or explain' worden de wijzigingen die met dit wetsvoorstel in de Fvw worden doorgevoerd ook zoveel mogelijk doorgevoerd in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie daarover ook paragraaf 3.9).

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

In de huidige situatie wordt de keuze voor een uitkeringsvorm in toenemende mate beperkt door overwegingen die samenhangen met financiële rechtmatigheid. Zo is een groot aantal decentralisatie-uitkeringen omgezet naar specifieke uitkeringen, na strengere toetsing door de fondsbeheerders op de vrije beleids- en bestedingsvrijheid. Dit heeft geleid tot een grote stijging van het aantal specifieke uitkeringen. In 2017 waren er 21 specifieke uitkeringen voor een totaalbedrag van € 7,4 miljard, in 2023 is het aantal specifieke uitkeringen gestegen naar 153 met een totaalbedrag van ongeveer € 18,3 miljard. Dit beperkt de gemeenten en provincies in beleids- en bestedingsvrijheid vanwege de strikte en gedetailleerde eisen die vanuit het Rijk worden gesteld aan de besteding van de gelden uit een specifieke uitkering. Daarnaast kennen deze uitkeringen zware administratieve en controlelasten. In de budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord tussen PVV, VVD, NSC en BBB en het regeerprogramma is daarom opgenomen dat de specifieke uitkeringen overgeheveld moeten worden naar het gemeente- of provinciefonds met een budgetkorting van 10%. Uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds zijn in tegenstelling tot de specifieke uitkering bestedingsvrij en kunnen zonder belemmering door decentrale overheden naar eigen inzicht effectief en efficiënt ingezet worden.

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

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

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

1. In de eerste plaats wordt met de introductie van de bijzondere fondsuitkering (BFU; voorheen decentralisatie-uitkering) beoogd dat het uitkeringsstelsel een goed alternatief voor de specifieke uitkering bevat (zie paragraaf 3.1).

¹ Artikel 132, zesde lid, Grondwet.

2. In de tweede plaats wordt beoogd het proces van verstrekking van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland)² aan rijkszijde uitvoerbaarder te maken, door de vereenvoudiging van de juridische grondslagen voor het regelen van een specifieke uitkering of bijzondere uitkering. Aan de andere kant wordt er een waarborg voor nieuwe wildgroei geïntroduceerd door te regelen, dat een voorstel tot verstrekking of regeling van een specifieke uitkering aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Daarnaast wordt geregeld dat onder een nog nader te bepalen drempelbedrag verstrekking van een specifieke uitkering niet langer mogelijk is (paragraaf 2.2, 3.2 en 3.9.2).
3. Los van wettelijke maatregelen wordt in de derde plaats beoogd de controle- en verantwoordingslasten voor medeoverheden in verband met de specifieke uitkering of de bijzondere uitkering (voor Caribisch Nederland) zoveel mogelijk te verminderen (paragraaf 3.2 en 3.9.2).
4. In de vierde en laatste plaats wordt beoogd een zo groot mogelijke uniformiteit te realiseren als het gaat om het verstrekken, regelen en verantwoorden van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland) (zie paragraaf 3.3 en 3.9.2).

Verder zijn in het wetsvoorstel enkele aanpassingen opgenomen die met name raken aan de algemene uitkering van het provincie- en gemeentefonds (zie paragraaf 3.7).

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

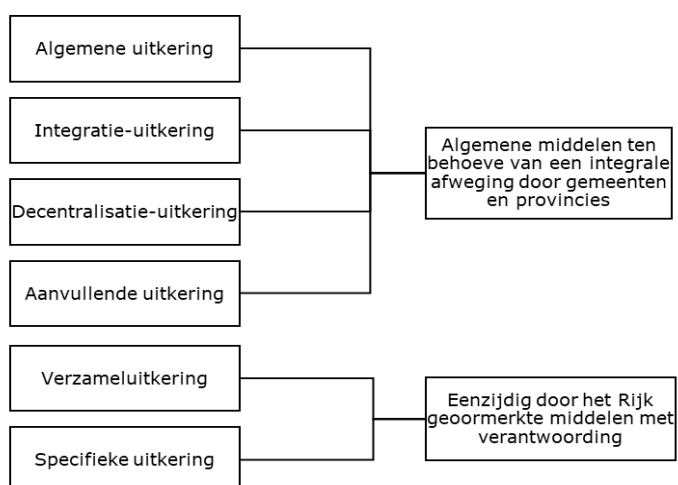
2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

2.1. Het huidige uitkeringsstelsel

Het uitkeringsstelsel, zoals dat in de Fvw is geregeld, bestaat in zijn huidige vorm sinds 2008. In onderstaand figuur is weergegeven welke uitkeringsvormen het uitkeringsstelsel bevat:

Figuur 1: Schematische weergave verschillende uitkeringsvormen in het uitkeringsstelsel 2008

Uitkeringsstelsel 2008



Zoals in bovenstaande figuur is weergegeven, bevatten vier van de zes uitkeringsvormen middelen die ten goede komen aan de algemene middelen van een gemeente of provincie. Dit betekent dat

² De bijzondere uitkering op grond van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) is een met een de specifieke uitkering vergelijkbare uitkering die aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan worden verstrekt. Het betreft hier dus uitdrukkelijk een andere uitkering dan de met dit wetsvoorstel te introduceren bijzondere fondsuitkering.

de gemeenten en provincies zelf kunnen besluiten welke middelen zij voor welk doel inzetten. Verantwoording over de besteding van deze middelen wordt afgelegd aan de gemeenteraad of provinciale staten. Twee van de zes uitkeringsvormen zijn door het Rijk geormerkte middelen, waarover door gemeenten en provincies aan het Rijk verantwoording moet worden afgelegd.

Bij de verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten wordt een financieel arrangement gekozen dat rekening houdt met de voorkeursvolgorde voor de bekostiging van provinciale en gemeentelijke taken. Daarbij staat centraal dat medeoverheden voor de uitvoering van structurele taken de beschikking krijgen over structurele middelen. Deze voorkeursvolgorde luidt (zie ook paragraaf 3.6):

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

Van al deze uitkeringsvormen is de algemene uitkering de grootste inkomstenbron van gemeenten en provincies; daarbij wordt het beschikbare macrobudget verdeeld op basis van een wettelijk objectief verdeelmodel (maatstaven met een daarbij behorend bedrag). Voorbeelden van maatstaven zijn onder meer het aantal inwoners en de oppervlakte land. De aanvullende uitkering - ook wel artikel 12-uitkering genoemd - is bedoeld voor gemeenten die in financiële moeilijkheden verkeren. Hieronder worden achtereenvolgens, de integratie-uitkering, de decentralisatie-uitkering de specifieke uitkering en de verzameluitkering nader toegelicht.

2.1.1. Integratie-uitkering

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

Omdat de integratie-uitkering bedoeld is voor een overgang van middelen naar de algemene uitkering, is deze uitkering naar haar aard tijdelijk. Dit komt tot uitdrukking in artikel 13, derde lid, Fvw, dat bepaalt dat integratie-uitkeringen binnen een bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) te bepalen termijn in de algemene uitkering over dienen te gaan. Op grond van artikel 13, eerste lid, Fvw wordt de verdeling van integratie-uitkeringen bij AMvB geregeld. In de praktijk wordt hieraan gevolg gegeven door middel van een jaarlijkse AMvB, waarin is opgenomen welk bedrag elke gemeente of provincie per integratie-uitkering ontvangt.³ Gemeenten en provincies worden tussentijds geïnformeerd door middel van de circulaire gemeentefonds en provinciefonds.

2.1.2. Decentralisatie-uitkering

De decentralisatie-uitkering is een uitkering die veel overeenkomsten vertoont met de integratie-uitkering. Op grond van artikel 5, tweede lid, Fvw is de decentralisatie-uitkering eveneens uitkering in het gemeente- of provinciefonds, met een van de algemene uitkering afwijkende verdeling op grond van artikel 13, eerste lid, Fvw. Het kenmerkende verschil met de integratie-uitkering is echter dat bij een decentralisatie-uitkering *niet* vooraf hoeft te worden bepaald binnen

³ Zie bijvoorbeeld Stb. 2022, 372 (Besluit vaststelling decentralisatie- en integratie-uitkeringen 2019).

welke termijn deze in de algemene uitkering overgaat. In artikel 13, vierde lid, Fvw is de decentralisatie-uitkering dan ook gedefinieerd als 'een uitkering waarbij geen termijn van de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering is vastgesteld'. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Fvw in 2008 werd de decentralisatie-uitkering als volgt omschreven:

"Decentralisatie-uitkeringen zijn uitkeringen ten behoeve van tijdelijk beleid en ten behoeve van beleid waarbij nog geen termijn aan de integratie in de algemene uitkering kan worden verbonden. Daardoor kan het aantal specifieke uitkeringen flink dalen en worden de Rijksregels en de bestuurslasten beperkt".⁴

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

2.1.3. Specifieke uitkering

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

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

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

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

"Onder dienen van een openbaar belang worden in dit verband alle activiteiten van een medeoverheid verstaan, behalve voor zover die medeoverheid optreedt als marktpartij of werkgever, of als eigenaar of huurder van een onroerende en roerende zaak een voor zover bovendien andere natuurlijke en rechtspersonen, niet zijnde medeoverheden ook onder dezelfde voorwaarden voor de betreffende bijdrage in aanmerking komen. Bij het uitvoeren van een wettelijke taak zal steeds sprake zijn van het dienen van een openbaar belang."⁵

Uit deze ruime omschrijving is af te leiden dat de medeoverheden de uitkering moeten ontvangen in hun functie als *overheid*. Gelden die de decentrale overheden als iedere andere private partij ontvangen (zoals subsidies aan een gemeente in haar functie als werkgever of de betaling van een schadevergoeding voor schade die door het Rijk is

⁴ Kamerstukken II, 2007/08, 31327, nr. 3, p. 2.

⁵ Kamerstukken II 2007-08, 31 327, nr. 3, p. 4.

veroorzaakt) zijn dan ook geen specifieke uitkeringen. Dit laatste komt expliciet tot uitdrukking in art 15a, tweede lid, Fvw.

Verder is kenmerkend voor een specifieke uitkering dat gemeenten en provincies zich over de besteding van een specifieke uitkering dienen te verantwoorden. Deze verantwoording verloopt op een uniforme wijze via Single information Single audit (SiSa). Op grond van artikel 17a, eerste lid, Fvw moeten gemeenten en provincies uiterlijk op 15 juli van het jaar na het afgelopen begrotingsjaar hun verantwoordingsinformatie over een specifieke uitkering aan de Minister van BZK zenden. De Minister van BZK brengt de informatie over de specifieke uitkeringen ter kennis van de vakministers.⁶ Op basis van deze verantwoordingsinformatie zijn de vakministers in staat om te beoordelen of de specifieke uitkering conform de voorwaarden is besteed en kunnen zij zelf verantwoording afleggen over hun financiële beheer en begrotingsbeheer. Indien dat niet het geval is, kan (een deel van) de verstrekte specifieke uitkering worden teruggevorderd.

Aangezien specifieke uitkeringen de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten en provincies beperken, en daarmee de mogelijkheid van de decentrale volksvertegenwoordiging om budgettaire keuzes te maken, heeft deze uitkeringsvorm niet de voorkeur. Ook vanwege de administratieve en controlelasten dient terughoudend met het gebruik van deze uitkeringen te worden omgegaan. Dit komt expliciet tot uitdrukking in artikel 16, tweede lid, Fvw, waarin is bepaald dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt indien deze wijze van bekostiging 'bijzonder aangewezen' moet worden geacht. Van dit laatste is onder meer sprake als de uitkering een tijdelijk karakter heeft, er nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de lasten van de betrokken taak of de middelen afkomstig zijn van een begrotingsfonds waardoor het bestedingsdoel vast staat en door gemeenten en provincies overeenkomstig moet worden verantwoord.⁷

2.1.4. Verzameluitkering

De verzameluitkering, een bijzondere vorm van de specifieke uitkering, is in 2008 in de Fvw opgenomen met het doel om de beleidsvrijheid van de decentrale overheden te vergroten en hun bestuurlijke en administratieve lasten te verminderen. Sindsdien vereist artikel 16a Fvw dan ook dat specifieke uitkeringen van een vakminister die een kleinere omvang hebben dan een bij AMvB te bepalen grensbedrag als verzameluitkering moeten worden verstrekt. In een verzameluitkering zijn één of meerdere kleine specifieke uitkeringen opgenomen of gebundeld. Tot juli 2021 bedroeg het grensbedrag voor de verzameluitkering € 10 miljoen, sindsdien bedraagt het grensbedrag waaronder een verzameluitkering verstrekt moet worden € 1 miljoen voor de gehele uitkering of € 50.000 per ontvanger.⁸

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

2.2. Knelpunten bij het uitkeringsstelsel 2008

Al vrij kort na de aanpassing van het uitkeringsstelsel in 2008 kwamen verscheidene knelpunten met betrekking tot het uitkeringsstelsel naar voren.

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

1. Binnen een ministerie zorgde de toepassing van de verzameluitkering voor beleidsmatige spanning tussen verschillende beleidsdoelstellingen van één ministerie. Bij een verzameluitkering komen immers de afzonderlijke doelen van de specifieke uitkeringen te vervallen en hoeft slechts verantwoord te worden of de ontvangen middelen zijn besteed

⁶ Artikel 17a, vierde lid, Fvw.

⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, p. 67-68.

⁸ Stb. 2021, 541.

binnen de doelstellingen van de verstreckende vakminister. Binnen het Ministerie van IenW kunnen bijvoorbeeld zowel middelen worden verstrekt voor het verbeteren van de luchtkwaliteit, als voor het verbeteren van het wegennet (hetgeen het gebruik van auto's bevordert en daarmee juist kan zorgen voor het verslechteren van de luchtkwaliteit). Door de toepassing van de verzameluitkering kan een onbedoelde verschuiving van de prioriteiten van het ministerie ontstaan waarmee beleidsdoelstellingen van het kabinet niet worden gerealiseerd.

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

Door deze drie problemen met de verzameluitkering kozen vakministers er steeds vaker voor om de middelen niet als een verzameluitkering, maar als een decentralisatie-uitkering te laten uitkeren. Gelet op deze ontwikkelingen heeft de toenmalig Minister van BZK in 2015 aan de Tweede Kamer gemeld dat de verzameluitkering niet meer zou worden toegepast. Ook kondigde hij aan dat de verzameluitkering op termijn uit de Fvw zou worden geschrapt.⁹ Bestaande verzameluitkeringen zouden worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Via een decentralisatie-uitkering was formeel geheel geen bestedingsvoorwaarde of verantwoording mogelijk, maar de verantwoording in het kader van de verzameluitkering was toch al beperkt bruikbaar. Met het verstrekken van middelen via een decentralisatie-uitkering werden zo onnodige verantwoordingslasten voorkomen.

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

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

Eenzijds zijn er goede redenen voor een hogere drempel voor het regelen van specifieke uitkeringen die niet langer dan vier jaar voortduren: specifieke uitkeringen moeten gelet op de voorkeursvolgorde en vanwege de beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid van en administratieve lasten voor gemeenten en provincies terughoudend worden ingezet.¹⁰ Anderzijds kan worden gesteld dat een AMvB-procedure wel een erg zware procedure is voor specifieke uitkeringen die niet langer dan vier jaar voortduren. Een AMvB-procedure kent een doorlooptijd van een half jaar tot een jaar. Zelfs als een specifieke uitkering de maximale toegestane looptijd van vier jaar heeft, staat de tijd die het vaststellen van een AMvB kost niet in verhouding met de daadwerkelijke looptijd van de specifieke uitkering. Bovendien moeten medeoverheden relatief lang wachten op duidelijkheid over de specifieke uitkering.

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

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

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 B, nr. 24 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2015).

¹⁰ Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 16, tweede lid, Fvw.

materiële definitie. In het derde lid van artikel 4:21 Awb is echter bepaald dat de subsidietitel (titel 4.2) van de Awb niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in de verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Indien dus sprake is van een wettelijk voorschrift waarin *uitsluitend* een specifieke uitkering wordt geregeld, is de subsidietitel niet op die specifieke uitkering van toepassing.¹¹ Hoewel de specifieke uitkering in een dergelijk geval nog steeds aan de materiële definitie van een subsidie voldoet, zijn de regels uit titel 4.2 van de Awb dus niet op de specifieke uitkering van toepassing.

In diverse kaderwetten voor subsidies wordt afgeweken van artikel 4:21, derde lid, Awb en is de subsidietitel van de Awb alsnog van toepassing verklaard op subsidies die worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in de verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.¹² Dit betekent dat titel 4.2 van de Awb op grond van die kaderwetten van toepassing is op specifieke uitkeringen. Verschillende bepalingen uit de subsidietitel zijn namelijk ook toepasbaar bij specifieke uitkeringen. In de praktijk betekent deze werkwijze echter dat sommige ministeries bij de verstrekking van een specifieke uitkering de subsidietitel van de Awb *wel* toepassen, maar andere ministeries *niet*. Dit levert (ook aan de zijde van de medeoverheden) geregeld onduidelijkheid op, omdat het van het verstreckende departement afhangt welke regels van toepassing zijn. Daar komt ook bij dat naar het oordeel van de regering lang niet alle voorschriften uit de subsidietitel passend zijn indien specifieke uitkeringen worden verstrekt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:

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

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

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

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

Zoals hierboven al aangegeven, vindt de vaststelling van decentralisatie- en integratie-uitkeringen plaats in de vorm van een AMvB. Deze procedure wordt als zeer omslachtig ervaren. Het was ook onduidelijk of gemeenten of provincies die het niet eens waren met (bijvoorbeeld de hoogte van)

¹¹ De uitzondering ziet niet op subsidies die *zonder* wettelijke grondslag uitsluitend aan publiekrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt. Dat betekent dat op dergelijke subsidies de subsidietitel wel van toepassing is.

¹² Het gaat hier meer specifiek om de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, de Kaderwet subsidies I en M en de Kaderwet SZW-subsidies.

een decentralisatie-uitkering bezwaar en beroep konden indienen en bij wie. Dit is in 2018 onderwerp geweest van een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABvRS). Een drietal gemeenten had bezwaar ingediend naar aanleiding van brieven van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) waarin een (extra) decentralisatie-uitkering werd afgewezen. De ABvRS oordeelde dat de Staatssecretaris VWS onbevoegd besluiten had genomen, aangezien de Ministers van BZK en Financiën als fondsbeheerders hiertoe bevoegd waren. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABvRS) oordeelde uiteindelijk dat rechtsbescherming mogelijk diende te zijn en dat eventuele bezwaren door de fondsbeheerders moesten worden behandeld.¹³

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

Dit blijkt onder andere uit opmerkingen van de Algemene Rekenkamer^{14,15}, de Raad van State¹⁶, de (toenmalige) Raad voor financiële verhoudingen¹⁷ en de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen¹⁸. De opmerkingen van deze instanties hadden vooral betrekking op het gebruik van de decentralisatie-uitkering als zogenoemde 'quasispecifieke uitkering'. Doordat het in de praktijk geregeld voorkwam dat aan een decentralisatie-uitkering quasi-voorwaarden ten grondslag lagen, werd volgens deze instanties afbreuk gedaan aan het vrij besteedbare karakter van de decentralisatie-uitkering.

In 2018 werd bovenstaande nog urgenter omdat de Algemene Rekenkamer aangaf dat de uitgaven die samenhangen met decentralisatie-uitkeringen waar ook interbestuurlijke afspraken over waren gemaakt, onrechtmatig waren. Dit betrof onder meer de uitkeringen in het kader van de Regio Deals. De Algemene Rekenkamer oordeelde dat deze voorwaarden strijdig waren met de beleids- en bestedingsvrijheid die bij een decentralisatie-uitkering hoort.¹⁹ Ook van een groot aantal andere decentralisatie-uitkeringen stelde de Algemene Rekenkamer vast dat deze op gespannen voet stonden met het vereiste van bestedingsvrijheid. Voor het gemeentefonds ging het om 12 van de 44 onderzochte decentralisatie-uitkeringen en voor het provinciefonds om 7 van de 17 onderzochte decentralisatie-uitkeringen.²⁰

Dit betekende dat in situaties waarin twijfel zou kunnen ontstaan over de financiële rechtmatigheid, gekozen werd voor een specifieke uitkering. Ook zijn alle bestaande decentralisatie-uitkeringen tegen het licht gehouden door de fondsbeheerders. Zoals onderstaande tabel laat zien, heeft dit geleid tot een grote stijging van het aantal specifieke uitkeringen vanaf 2019 en een afname van het aantal verstrekte decentralisatie-uitkeringen.

¹³ ABRvS 27 juni 2018, 201700548/1/A2 (Veenendaal), [ECLI:NL:RVS:2018:2119](#) en ABRvS 27 juni 2018, 201700075/1/A2 en 201700077/1/A2 (Renkum en Rheden); ECLI:NL:RVS:2018:2120.

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10 32249 nr. 2 (Algemene Rekenkamer, 2009, "Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen")

¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34300 VII nr.7 (Algemene Rekenkamer, 2015, "Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk VII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties")

¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31700-VII, bijlage bij nr. 99 (Raad van State, 7 mei 2009, 'Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan', Tweede periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen.

¹⁷ Raad voor de Financiële verhoudingen, 2008, "Advies bij Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009"

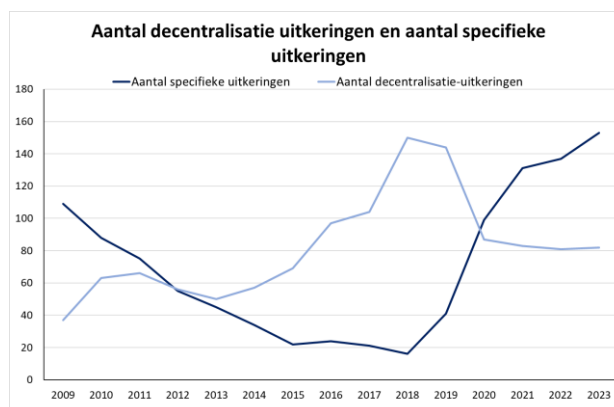
¹⁸ Studiegroep Financiële verhoudingen, Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet! 10 september 2020.

¹⁹ Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*, p. 27- 30.

²⁰ Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*, p. 29.

tabel 1: Aantal specifieke uitkeringen en aantal decentralisatie-uitkeringen

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



Hiermee kan worden gesteld dat een belangrijk doel van het uitkeringsstelsel 2008, namelijk het verminderen van specifieke uitkeringen, op dit moment niet (meer) bereikt wordt. Gemeenten en provincies hebben weer met een groot aantal specifieke uitkeringen te maken, met forse administratieve en controlelasten tot gevolg zowel bij medeoverheden als bij het Rijk. Ook blijkt dat in de huidige situatie de keuze voor een uitkeringsvorm in toenemende mate beperkt wordt door overwegingen die samenhangen met de financiële rechtmatigheid. Zonder dit belang van financiële rechtmatigheid te relativiseren, moet worden onderkend dat de financiële verhoudingen en het uitkeringsstelsel ook moeten aansluiten bij de inrichting en de bevoegdheden van provincies en gemeenten in onze gedecentraliseerde eenheidstaat.

2.3. Voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel

In april 2018 heeft de Minister van BZK bij brief aan de Tweede Kamer gemeld dat zij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, voornemens was een proces te starten dat gericht was op de herziening van de Fvw.²² Een herziening van het uitkeringsstelsel maakte hier onderdeel van uit. In deze brief merkte de Minister van BZK op dat de huidige inrichting van het uitkeringsstelsel leidt tot onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden, over informatie-uitwisseling en over de gewenste mate van verantwoording.

Bovenstaand voornemen heeft geleid tot een wetsvoorstel dat op 5 februari 2020 in consultatie is gegaan.²³ In dit wetsvoorstel werd in de eerste plaats voorgesteld om de decentralisatie-uitkering te verhelderen. Het uitgangspunt dat de decentralisatie-uitkering ten goede komt aan de algemene middelen en daarmee vrij besteedbaar is, bleef bestaan. Wel werd in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat van rijkszijde een doel aan het verstrekken van de uitkering mocht worden gekoppeld (etikettering/naamgeving van de uitkering). Daarmee zou dan geen bestedingsdoel worden opgelegd. Ook werd in het wetsvoorstel opgenomen dat limitatief in de wet opgenomen afspraken mochten worden gemaakt tussen het Rijk en het bestuur van de ontvanger van de middelen. Deze afspraken mochten echter niet het karakter hebben van voorwaarden en konden enkel zien op zaken die door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten uitgevoerd konden worden. Dit betekende dat het niet nakomen van de afspraken geen financiële, juridische of beleidsmatige consequenties mocht hebben. Voorbeelden van toegelaten afspraken waren onder andere evaluatieafspraken of monitoringsafspraken. Verder werd in het wetsvoorstel opgenomen dat de vakminister *beleidsinformatie* op mocht vragen over een verstrekte decentralisatie-uitkering. Op deze manier is de vakminister immers beter in staat om zijn verantwoordingsverplichtingen voor de besteding van zijn begrotingsmiddelen (in de richting van de Tweede Kamer) na te komen.

²¹ COELO, Atlas Rijksuitgaven aan gemeenten 2021, p.8.

²² Kamerstukken II 2017/18, 34775 B, nr. 18.

²³ <https://www.internetconsultatie.nl/fvw2021>

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

Het samenbestuur werd gekenmerkt door drie criteria:

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

2.3.1. *Wetenschappelijk adviesrapport*

Onder meer de Algemene Rekenkamer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), reageerden overwegend negatief op het wetsvoorstel, met name op de UGO. Daarom hebben de Minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën (als fondsbeheerders) besloten het wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen. In plaats daarvan is in 2021 aan drie universitaire onderzoeksinstituten de opdracht gegeven de fondsbeheerders te adviseren over de inrichting van het toekomstige uitkeringsstelsel (en in het bijzonder de UGO). Hiervoor hebben de onderzoekers onder meer het toenmalige wetsontwerp bestudeerd en daarop gegeven reacties. Bij brief van 25 maart 2022 zijn de resultaten van dit onderzoek aan de Tweede Kamer gepresenteerd.²⁴ In het adviesrapport²⁵ zijn aanbevelingen aan de fondsbeheerders gedaan om te komen tot aanpassingen die leiden tot een uitkeringsstelsel dat aan de volgende doelen voldoet:

1. borgen dat de inrichting van de financiële verhoudingen blijft passen bij de wijze waarop maatschappelijke opgaven door gemeenten en provincies worden opgepakt. Hierbij draait het vooral om de balans tussen democratische legitimiteit, schaal van de opgaven en effectiviteit van het uitkeringsstelsel;
2. helderheid over wat wel en niet is toegestaan, bijvoorbeeld op het terrein van interbestuurlijke afspraken, in combinatie met de toekenning van een decentralisatie-uitkering;
3. het verminderen van de controle- en verantwoordingslasten, die verbonden zijn aan specifieke uitkeringen.

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

2.3.2. *Taskforce uitkeringsstelsel ter uitwerking van de aanbevelingen*

In de Kamerbrief van 25 maart 2022 heeft de Minister van BZK, mede namens de staatssecretaris van Financiën, aangegeven dat de verdere uitwerking van de aanbevelingen van de onderzoekers plaats zou vinden door een ambtelijke interdepartementale Taskforce uitkeringsstelsel (Taskforce).²⁶ Op een later moment is deze interdepartementale Taskforce aangevuld met vertegenwoordigers van het IPO en de VNG. De Taskforce heeft op elk van de aanbevelingen van

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 143.

²⁵ COELO, VU Amsterdam, Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Maastricht, *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*.

²⁶ Kamerstukken II 2021-/22, 35 925 VII, nr. 143

de onderzoekers een reactie geformuleerd. In de bijlage bij deze memorie van toelichting is de reactie van de Taskforce op deze aanbevelingen weergegeven.

Op 11 juli 2022 heeft de Minister van BZK ook mede namens de staatssecretaris van Financiën een Contourennota financieringssystematiek aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin over de besluitvorming van de Taskforce ten aanzien van de aanbevelingen is gerapporteerd.²⁷ In Bijlage 1 staan de adviezen van de onderzoekers en de besluitvorming van de Taskforce uitkeringsstelsel uitgebreid toegelicht. In grote lijnen zijn door de Taskforce de volgende voorstellen gepresenteerd:

- wijzig de naam van de decentralisatie-uitkering in 'bijzondere gemeente- en provinciefondsuitkering' (hierna: bijzondere fondsuitkering afgekort als BFU). Daarmee wordt binnen het gemeente- en provinciefonds een onderscheid gemaakt tussen een algemene en een bijzondere fondsuitkering, waarbij de BFU²⁸ een afwijkende verdeling kent;
- de BFU hoeft niet langer (alleen) een tijdelijk karakter hebben. Het instrument leent zich ook voor een bekostiging voor de langere termijn;
- bij de verdeling van de financiële middelen in het kader van een BFU kunnen zowel kwantitatieve- als kwalitatieve criteria worden gehanteerd. De verdeelmaatstaf mag geen sturende werking hebben, moet transparant zijn en gelijke kansen bieden voor de medeoverheden;
- de ontvangers van een BFU ontvangen een voorafgaande beschikking, waarin ook de verdeling van de middelen wordt gemotiveerd. Daarnaast wordt de verdeling in de mei-, september- en decembercirculaire nader toegelicht. De verantwoordelijkheid voor het afgeven van de beschikking berust bij de fondsbeheerders, waarbij het opstellen van de beschikking zal geschieden op basis van informatie die aangeleverd wordt door het ministerie dat de middelen overgeboekt heeft naar het gemeente- of provinciefonds. De mogelijkheid van een zogeheten 'verzamelbeschikking' zal hierbij ook betrokken worden;
- maak het in de Fvw mogelijk om beleidsinformatie op te vragen over een verstrekte BFU. Op deze manier is de vakminister immers beter in staat om op zijn beurt zijn verplichting om informatie op te vragen op grond van de Comptabiliteitswet 2016 over de beleidsinzet op een bepaald beleidsterrein na te komen.

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

- denk aan verschillende verantwoordingsregimes, van zwaar - zoals nu de praktijk, maar niet de gewenste situatie is - tot licht. Indien de ontvanger van een specifieke uitkering € 125.000 of minder ontvangt per jaar, wordt geadviseerd om geen verantwoording te vragen en de accountantscontrole voor specifieke uitkeringen plaats te laten vinden conform de overige onderdelen van de jaarrekening;
- voor uitkeringen boven de € 125.000 worden uiteenlopende verantwoordingsregimes uitgewerkt. Deze verantwoordingsregimes hebben tot doel om de mogelijkheid te openen om verschillende soorten van voorwaarden te kunnen stellen en bijpassende andersoortige informatie op te vragen, bij een specifieke uitkering. Het betreft formats die gehanteerd kunnen worden, maar het betreft geen verplichting om uitsluitend deze sjablonen te gebruiken. De vakdepartementen behouden de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, mits goed gemotiveerd;
- werk vaker met normbedragen, waarbij niet de werkelijke lasten worden vergoed maar er gewerkt wordt met vaste bedragen. Deze normbedragen kunnen (afhankelijk van de omstandigheden) ook gedurende de looptijd van de specifieke uitkering herijkt en aangepast worden. Het vakdepartement stelt (na overleg met de koepels van de ontvangers) de hoogte van de normbedragen vast;
- maak vaker gebruik van forfaitaire bedragen, zodat gemeenten en provincies bij de toerekening van de lasten meer houvast hebben. Als er met forfaitaire bedragen wordt gewerkt, kan dit voorkomen dat er discussie ontstaat over de toerekening van lasten die een gemeente of provincie maakt, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering door de

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 170.

²⁸ In het vervolg van deze memorie van toelichting zal daarom niet meer gesproken worden over een decentralisatie-uitkering, maar over een bijzondere fondsuitkering.

eigen organisatie. De vakminister stelt (na overleg met de koepels van de ontvangers) de hoogte van de forfaitaire bedragen vast;

- automatiseer de processen rond de toekenning en verantwoording van specifieke uitkeringen verder. Het betreft hier zowel de uitwisseling van informatie tussen de vakdepartementen en de Minister van BZK in de rol van toetser en adviseur van specifieke uitkeringen, als de informatie-uitwisseling tussen Rijk en medeoverheden;
- doe onderzoek naar manieren om de specifieke uitkering effectiever in te zetten bij huidige maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld in situaties waarin het Rijk snel uitvoering wil geven aan convenantafspraken met medeoverheden die ook voorwaarden bevatten. Ook de interne procedures binnen het Rijk en bestaande wettelijke belemmeringen zullen hierbij tegen het licht moeten worden gehouden.

Ook nadat de Contourennota financieringssysteem in juli 2022 naar de Tweede Kamer is gestuurd, is de interdepartementale Taskforce in 2023 en 2024 nog regelmatig bijeengekomen om de uitgangspunten voor de wijziging van de Fvw te vertalen in een concreet wetsvoorstel (waarvan dit wetsvoorstel het resultaat is). Voor de inhoud van dit wetsvoorstel is verder het op 15 mei 2024 gepubliceerde hoofdlijnenakkoord en het daaruit voortvloeiende regeerprogramma van het kabinet Schoof van belang. In de budgettaire bijlage bij het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat het aantal specifieke uitkeringen sinds 2018 fors gestegen is en specifieke uitkeringen gemeenten en provincies beperken 'in hun autonomie'.²⁹ Daarnaast wordt in het hoofdlijnenakkoord opgemerkt dat specifieke uitkeringen zware administratie- en controlelasten kennen voor zowel provincies en gemeenten als het Rijk. Daarom is in het akkoord de maatregel opgenomen dat specifieke uitkeringen – met uitzondering van de BUIG – moeten worden overgeheveld naar het provincie- of gemeentefonds met een budgetkorting van 10%³⁰. In het regeerprogramma van het kabinet Schoof is opgenomen dat bestaande specifieke uitkeringen in 2026 moeten zijn omgezet in fondsuitkeringen. Het voortzetten of het instellen van nieuwe specifieke uitkeringen is slechts mogelijk op basis van een kabinetsbesluit. Verder is in het regeerprogramma opgenomen dat het uitkeringsstelsel wordt gemoderniseerd door een wijziging van de Financiële-verhoudingswet.³¹ Het hoofdlijnenakkoord en het daaruit voortvloeiende regeerprogramma hebben tot enkele aanpassingen van het wetsvoorstel geleid.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Hieronder wordt nader toegelicht wat in dit wetsvoorstel wordt geregeld.

3.1. De decentralisatie-uitkering wordt aangepast en wordt bijzondere fondsuitkering (BFU)

De aanbeveling uit het adviesrapport van de drie universiteiten om de naam van de decentralisatie-uitkering te veranderen in 'bijzondere fondsuitkering' wordt overgenomen. Verder wordt voorgesteld de BFU helder te positioneren ten opzichte van de algemene uitkering en tegelijkertijd het gemeenschappelijke kenmerk van beide fondsuitkeringen (vrije besteedbaarheid) te behouden. Beide geldstromen worden namelijk toegevoegd aan de algemene middelen en kunnen door gemeenten en provincies op dezelfde manier worden gebruikt en de meest doelmatige en doeltreffende inzet integraal worden afgewogen. Voorgesteld wordt om voor de definitie van de BFU in de Fvw aan te sluiten bij de gangbare praktijk. De BFU wordt gedefinieerd als "een uitkering uit het provincie- of gemeentefonds die op een andere wijze wordt verdeeld dan de algemene uitkering". Deze van de algemene uitkering afwijkende verdeling kan gebaseerd zijn op kwalitatieve of kwantitatieve criteria. Bij kwalitatieve criteria kan onder meer gedacht worden aan een geopenbaarde belangstelling van een gemeente of provincie, om te participeren in een pilotproject. Op zich is het tonen van belangstelling geen objectief gegeven, maar wel relevant voor het kunnen toekennen van een BFU aan bepaalde gemeenten of provincies. Voorbeelden van

²⁹ Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB, pagina. 8.

³⁰ In aanvulling op de BUIG heeft het kabinet bij de startnota ook specifieke uitkeringen uitgezonderd die verstrekt worden in het kader van: de toeslagenaffaire, Oekraïne, herstel van de schade in verband met de afhandeling van de gaswinning in Groningen en Corona.

³¹ Regeerprogramma kabinet Schoof, p. 90 -91.

kwantitatieve criteria zijn maatstaven die bijvoorbeeld gebaseerd zijn op CBS-data of data van DUO.

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, maar ook wanneer de middelen niet worden verstrekt aan alle medeoverheden maar bijvoorbeeld alleen aan centrumgemeenten. Verder kan een BFU zowel tijdelijk of voor een langere tijd worden toegekend. De looptijd van de BFU wordt in de toekenningsbeschikkingen en de desbetreffende circulaire aangegeven.

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

3.1.1. Voorwaarden versus afspraken

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

Bestedingsvoorwaarden of andere voorwaarden in combinatie met een BFU zijn uitgesloten. Voorwaarden zijn per definitie een beperking van de bestedingsvrijheid van provincies en gemeenten, eenzijdig en passen derhalve niet bij een bijzondere fondsuitkering. Afspraken tussen het Rijk en medeoverheden zijn echter tweezijdig en worden niet opgelegd; dit laatste is daarom wel toelaatbaar. De afspraken die betrekking hebben op een BFU mogen echter niet leiden tot een beperking van de bestedingsvrijheid van provincies of gemeenten en aan het eventueel niet-nakomen ervan kunnen geen gevolgen worden verbonden voor de reeds verstrekte BFU (bijv. terugvordering). Ook mag het Rijk aan het niet nakomen van de afspraken geen negatieve financiële, juridische of beleidsmatige gevolgen op het niveau van individuele gemeenten en provincies verbinden. Wel kan het niet nakomen van de afspraken leiden tot aanpassing van het landelijk beleid dat aan de BFU ten grondslag ligt, de (totale) financiële omvang van de BFU en/of de verdeling daarvan.

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

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

verdeling van een BFU. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat het opvragen van informatie ten behoeve van de verdeling mogelijk is.

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

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

3.1.2. Informatie-arrangement bij de BFU

Het is voor alle uitkeringsvormen van belang dat het Rijk informatie heeft over het behalen van het doel dat met deze middelen wordt beoogd. Vakministers hebben immers de verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag op grond van artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016.³² Dit maakt dat ook over taken en activiteiten waarvoor gemeenten en provincies bijdragen via de algemene uitkering ontvangen periodieke beleidsevaluaties plaatsvinden, bijvoorbeeld op grond van Interdepartementale beleidsonderzoeken. Daarnaast wordt er systematisch informatie over alle inkomsten en bestedingen van gemeenten en provincies uitgewisseld via de systematiek van Informatie voor Derden (Iv3). Iv3 wordt ook gebruikt voor de uitwisseling van informatie over beleidsindicatoren waarmee gemeenten zich met elkaar kunnen vergelijken. Bij specifieke uitkeringen is de informatie-uitwisseling als onderdeel van de verantwoordingsinformatie geregeld via SiSa.

Voor de uitwisseling van informatie bij de decentralisatie-uitkering bestond geen proces. Dit was een van de redenen waarom de aanlevering van informatie soms als voorwaarde werd gesteld voor de verkrijging van decentralisatie-uitkeringen of werd opgenomen in bestuurlijke afspraken. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geëxpliciteerd om informatie op te kunnen vragen over een verstrekte BFU. Door de mogelijkheid te bieden om informatie op te vragen wordt beoogd de BFU een alternatief te laten zijn voor een specifieke uitkering. Aanvankelijk had de Taskforce de aanbeveling geformuleerd om in de Fvw op te nemen dat informatie kan worden opgevraagd en bij ministeriële regeling nader uit te werken in welke gevallen informatie kan worden opgevraagd.³³ Gelet op het feit dat het opvragen van informatie forse lasten voor de medeoverheden met zich mee kan brengen, is er bij nader inzien voor gekozen alle bepalingen ten aanzien van de informatieverstrekking in de Fvw zelf te regelen. In dit wetsvoorstel wordt dan ook geregeld dat informatie bij een BFU enkel als verplichting kan worden opgelegd in de beschikking van de fondsbeheerders op basis waarvan de BFU's worden verstrekt (verzamelbeschikking).

Conform artikel 1 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen mag interbestuurlijke informatie alleen opgevraagd worden wanneer het verkrijgen van deze informatie noodzakelijk is. De noodzakelijkheid wordt ambtelijk getoetst door de fondsbeheerders. Verder mag de informatie alleen worden opgevraagd in de volgende gevallen:

³² Het belang dat dit kabinet hecht aan het invullen van deze verantwoordelijk blijkt o.a. uit de in het Regeerakkoord aangekondigde operatie Inzicht in Kwaliteit (Kamerstukken 2017/18, 31 865, nr. 118 (Kamerbrief Operatie Inzicht in Kwaliteit, 6 juli 2018)).

³³ Zie de aanbevelingen van de Taskforce (de bijlage bij deze memorie van toelichting).

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

Het is van belang om, voorafgaand aan het verstrekken van een BFU, duidelijkheid te scheppen over welke informatie noodzakelijk wordt geacht door een vakminister die middelen naar het gemeente- of provinciefonds overboekt ten behoeve van een BFU. In de beschikking op grond waarvan de BFU wordt verstrekt, dient dan ook te worden opgenomen welke informatie noodzakelijk wordt geacht en waarom.

Verder wordt benadrukt dat het Rijk zeer terughoudend dient om te gaan met het opvragen van informatie aan de provincies en gemeenten, aangezien dit forse uitvoeringslasten met zich mee kan brengen. Het type informatie dat mag worden opgevraagd wordt beperkt tot kwantitatieve informatie met daarbij eventueel een kwalitatieve toelichting; het opvragen van kwalitatieve informatie of (grote) beleidsrapportages is niet toegestaan. Wel mag er een (kwalitatieve/schriftelijke) toelichting bij de opgevraagde kwantitatieve (cijfer) informatie worden opgevraagd. Hierbij wordt opgemerkt dat financiële informatie per definitie kwantitatief is en in veel gevallen noodzakelijk zal zijn om een oordeel te vellen over de juiste hoogte van de BFU en de verdeling. Bij een BFU kan echter geen sprake zijn van bijzondere controlewerkzaamheden die uitgevoerd worden door een accountant.

Voorts mag de informatie in beginsel maar één keer per jaar worden opgevraagd. Op deze wijze wordt voorkomen dat provincies en gemeenten te grote en te veel uiteenlopende uitvoeringslasten hebben. Een afwijking van het uitgangspunt dat de informatie maar één keer per jaar opgevraagd mag worden, is alleen toegestaan indien hiervoor zwaarwegende redenen bestaan. Hiervan zou sprake kunnen zijn als er vanuit de Staten-Generaal een behoefte is om vaker informatie te ontvangen. Dergelijke redenen dienen in de verzamelbeschikking te worden onderbouwd. Ook is het in dergelijke gevallen van belang dat vooraf in overleg wordt getreden met de betreffende medeoverheid of de koepels (VNG of IPO) over het vaker opvragen van informatie.

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

Indien het aanleveren van informatie bij een bepaalde BFU eenmaal als verplichting is opgelegd, is de aanlevering daarvan niet vrijblijvend. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om een aangepaste en proportionele vorm van het al bestaande maatregelenbeleid met bepalingen over de aanlevering van informatie van toepassing te verklaren. Dit maatregelenbeleid geldt al bij de eerdergenoemde Iv3-informatie voor onder meer de algemene uitkering, beleidsindicatoren en bij de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen. Het van toepassing verklaren van het maatregelenbeleid betekent voor gemeenten en provincies dat het niet aanleveren van de informatie in het uiterste geval een tijdelijke opschorting van het gemeente- of provinciefonds kan betekenen. Voor de aanlevering van Iv3-informatie geldt een maximale opschorting van 26 weken. Om te voorkomen dat deze termijn disproportioneel is ten opzichte van de vrij besteedbare BFU wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de termijn van opschorting voor BFU's ten hoogste zes weken te laten duren. Benadrukt moet worden dat het maatregelenbeleid alleen bij hoge uitzondering kan worden ingezet en als ultimum remedium. Bovendien ziet het uitsluitend op de aanlevering van de informatie, niet op de inhoud hiervan.

3.1.3. BFU en interbestuurlijke samenwerking

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

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

Dit laat echter onverlet dat in het kader van de interbestuurlijke samenwerking afspraken gemaakt mogen worden tussen Rijk en medeoverheden over:

- hoe de interbestuurlijke samenwerking in de praktijk vorm krijgt. Hoe wordt de governance vormgegeven? Is er een projectorganisatie en wie maken daar deel van uit? Het Rijk kan ook deelnemen aan de projectorganisatie;
- de uitoefening van bevoegdheden. Hoe zetten de verschillende overheden hun bevoegdheden gecoördineerd in voor het bereiken van het gewenste doel?

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

3.1.4. Rol van de fondsbeheerders bij de BFU

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

- er geen ontoelaatbare voorwaarden aan de middelen zijn verbonden;
- de verdeling transparant is;
- eventuele kwantitatieve informatie die wordt opgevraagd proportioneel is ten opzichte van de omvang van de toe te kennen middelen;
- er is nagedacht over een eventuele tegemoetkoming voor het aanleveren van de verplichte kwantitatieve informatie.

Deze toetsing is marginaal en zal zich beperken tot de bovengenoemde elementen, waarbij de door de vakminister opgestelde inbreng leidend zal zijn. Indien de middelen zich naar het oordeel van de fondsbeheerders lenen voor de verstrekking als een bijzondere fondsuitkering, worden de middelen als BFU opgenomen in de verzamelbeschikking van de fondsbeheerders. In de verzamelbeschikking wordt per afzonderlijke BFU onder andere de volgende informatie opgenomen:

1. Doelomschrijving BFU met korte toelichting;
2. Hoogte en verdeling bedrag en eventueel de tegemoetkoming voor de lasten voor het aanleveren van de kwantitatieve informatie;
3. Looptijd van de BFU;
4. Informatieverplichting: welke kwantitatieve informatie wordt opgevraagd en de wijze van aanleveren bij het vakdepartement;
5. Eventueel een gemotiveerde afwijking van het uitgangspunt dat de informatie eenmaal per jaar wordt opgevraagd.
6. Het bedrag dat elke afzonderlijke provincie of gemeente ontvangt.

3.2. Aanpassingen met betrekking tot de specifieke uitkering

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

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

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

Ingevolge de huidige Fvw dienen specifieke uitkeringen in beginsel geregeld te worden bij of krachtens de wet (artikel 17, eerste lid Fvw). Tijdelijke specifieke uitkeringen (tot vier jaar) kunnen krachtens de Fvw bij AMvB worden geregeld (derde lid) en eenmalige uitkeringen kunnen krachtens de Fvw bij ministeriële regeling worden geregeld (vijfde lid). Zoals in paragraaf 2.2 naar voren kwam, worden hierbij knelpunten ervaren in de dagelijkse praktijk, wanneer het wenselijk wordt gevonden om middelen op korte termijn aan provincies en gemeenten uit te keren. Vooral wanneer een AMvB is voorgeschreven, wordt de administratieve last voor het Rijk als zwaar en tijdrovend ervaren. De tijd die het kost om een AMvB op te stellen staat niet in verhouding tot een uitkering voor maximaal vier jaar aan gemeenten of provincies. Daarnaast moeten medeoverheden lang wachten op duidelijkheid en leidt de 'stapelings' van eenmalige tijdelijke regelingen tot onduidelijkheid; ook in de verantwoording.

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

- Hoofregel blijft dat specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet. In de praktijk komt in meerdere wetten een dergelijke grondslag voor een specifieke uitkering voor. Het is bijvoorbeeld vaste praktijk dat als een bepaalde medebewindstaak met een specifieke uitkering wordt gefinancierd, in dezelfde wet waarin het medebewind wordt geregeld ook een grondslag wordt opgenomen voor een specifieke uitkering. Een voorbeeld is artikel 69 van de Participatiewet, dat de grondslag vormt van het zogenoemde macrobudget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Het is ook passend dat dergelijke specifieke uitkeringen bij of krachtens de wet worden geregeld, omdat die vaak een structureel karakter hebben. Ook worden specifieke uitkeringen verleend op basis van Kaderwetten subsidies. Deze praktijk blijft bestaan, maar wel worden deze wetten aangepast vanwege het feit dat wordt bepaald dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn (zie ook paragraaf 3.3.)
- Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken dat tijdelijke uitkeringen (tot maximaal vijf jaar) krachtens de Fvw kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling. In deze regeling wordt een vervaldatum opgenomen die niet later mag vallen dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding. Wel geldt dat de regeling van toepassing kan blijven op uitkeringen die reeds vóór de vervaldatum verstrekt zijn. Op deze wijze blijft de regeling van toepassing ten behoeve van bijvoorbeeld de verantwoording van de specifieke uitkering. Ook is het daarmee mogelijk na de vervaldatum nog wijzigings- en vaststellingsbeschikkingen aan de ontvangers te versturen. Voor de periode van vijf jaar is gekozen omdat hiermee aangesloten wordt bij de in artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 opgenomen vervaltermijn voor subsidieregelingen. Indien na vijf jaar zou blijken dat de tijdelijke specifieke uitkering moet worden verlengd, kan de specifieke uitkering bij of krachtens AMvB worden verlengd. In de praktijk zal dit veelal betekenen dat de tijdelijke ministeriële regeling op de AMvB kan komen te berusten. Ook de AMvB dient een vervaldatum te bevatten die niet later mag vallen dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de AMvB. Voor de verlenging door middel van een AMvB is gekozen vanwege het feit dat een ontwerp-AMvB aan de ministerraad en de Afdeling advisering van de Raad van State moet worden voorgelegd. Dit voorkomt een al te lichtvaardige verlenging van een specifieke uitkering die naar haar aard tijdelijk is. In tegenstelling tot de tijdelijke ministeriële regeling kan de AMvB wél telkens met ten hoogste vijf jaren worden verlengd. Dit dient dan te gebeuren door de vervaldatum bij AMvB aan te passen. Dit betekent dat ook een (nieuwe) verlenging aan de ministerraad en Afdeling advisering van de Raad van State moet worden voorgelegd. Bij die verlengingsmomenten kan dan ook goed worden bekeken of een verlenging van de specifieke uitkering op haar plaats is of dat (op termijn) kan worden overgegaan op het verstrekken van rijksmiddelen via de algemene uitkering of de BFU.

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

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

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

Huidige wet		Wetsvoorstel	
Omschrijving	Duur en grondslag	Omschrijving	Duur
Wet in formele zin	Onbeperkt	Wet in formele zin	Onbeperkt
Specifieke uitkering bij of krachtens wet in formele zin (hoofdregeel)	Wet in formele zin	Specifieke uitkering bij of krachtens wet in formele zin (hoofdregeel).	Wet in formele zin
Tijdelijke specifieke uitkering	Maximaal vier jaar Bij of krachtens AMvB	Tijdelijke specifieke uitkering	Maximaal vijf jaar
Tijdelijke specifieke uitkering (max. vier jaar) geregeld bij AMvB. Krachtens de AMvB kan de verdeling nader worden bepaald.		Tijdelijke specifieke uitkering geregeld bij ministeriële regeling. Na het verstrijken van de vijf jaar kan de specifieke uitkering worden verlengd bij AMvB. Ook deze AMvB vervalt in beginsel na vijf jaar, tenzij de vervaldatum door middel van een wijzigings-AMvB opnieuw met vijf jaar wordt verlengd.	Eerst ministeriële regeling, daarna verlenging mogelijk bij AMvB

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

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

Voor het aanleveren van de gewenste verantwoordingsinformatie zullen provincies en gemeenten de nodige kosten maken (bijv. een accountantscontrole). Het is echter ongewenst dat provincies en gemeenten deze lasten (volledig) zelf dienen te dragen. Indien een vakminister bepaalde verantwoordingsinformatie wenst te ontvangen, is het redelijk dat hij dan ook voor (een deel van) de lasten die daarmee samenhangen een tegemoetkoming geeft of vergoedt. Daarom moet er voorafgaand aan het verstrekken van een specifieke uitkering ook rekening worden gehouden met de lasten die samenhangen met de uitvoering van een specifieke uitkering. Er zal in het kader van uniformiteit gewerkt worden aan een Rijksbrede handleiding met gemeenschappelijke richtlijnen die gehanteerd kunnen worden bij het bepalen van de tegemoetkoming. Op deze wijze wordt het

eenvoudiger om de hoogte van de tegemoetkoming te bepalen en worden de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt. De fondsbeheerders toetsen bij de advisering over de betreffende specifieke uitkering of rekening is gehouden met de tegemoetkoming van de uitvoeringslasten. Hierbij wordt integraal gekeken naar de uitvoeringslasten, waaronder de administratieve en controlelasten. Uiteindelijk is de vakminister echter verantwoordelijk voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding.

Verder wordt voorgesteld om in de Fvw op te nemen dat bij een specifieke uitkering in ieder geval moet worden geregeld onder welke voorwaarden de specifieke uitkering wordt verstrekt, op welke wijze het beschikbare bedrag wordt verdeeld, wat de verdeling of de verdeelmaatstaven zijn, welke verantwoordingsinformatie wordt gevraagd en hoe wordt omgegaan met terugvordering. Hiermee wordt geborgd dat er in de wet, AMvB of ministeriële regeling altijd aandacht is voor deze punten. Het is niet zo dat in de wet, AMvB, of regeling die ten grondslag ligt aan een specifieke uitkering opgenomen *moet* worden dat er een terugvordering plaats zal vinden van niet bestede bedragen. Dit laatste kan zelfs tot een perverse prikkel leiden, als een efficiencyvoordeel behaald is door een provincie of een gemeente. Soms kan een gemeente of provincie het doel bereiken met de inzet van minder financiële middelen, waarbij het vervolgens ook aangewezen kan zijn dat het positieve resultaat niet (geheel) teruggestort hoeft te worden. In lijn met de aanbevelingen in het adviesrapport van de drie universitaire onderzoeksinstituten wordt voorgesteld om in aanvulling op de aanpassingen in de Fvw voor de verantwoording van specifieke uitkeringen een aantal uitvoeringsvarianten uit te werken, waar vakministers uit kunnen kiezen bij het regelen van de verantwoording van een specifieke uitkering. Eerder was het nog het voornemen om deze uitvoeringsvarianten voor de verantwoording bij ministeriële regeling uit te werken³⁴, maar bij nader inzien is ervoor gekozen deze varianten uit te werken in een handreiking 'specifieke uitkeringen', omdat de mogelijkheid moet blijven bestaan voor vakdepartementen om af te wijken/ maatwerk te leveren. In deze handreiking zullen tevens modelregelingen (en/of modelbepalingen) en modelbeschikkingen worden opgenomen ten behoeve van een zo groot mogelijke uniformiteit. Op dit moment verschillen de regelingen en beschikkingen van de verschillende departementen namelijk nog van elkaar, wat de uitvoerbaarheid bij provincies en/of gemeenten niet ten goede komt.

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

- indicatoren voor zowel de te verantwoorden bedragen als de prestaties. Bij onrechtmatige besteding of het niet leveren van de prestaties kan terugvordering plaatsvinden;
 - alleen indicatoren voor de te realiseren beleidsprestaties. Indien de beleidsprestaties geleverd zijn, vindt geen terugvordering plaats van de niet-bestede bedragen;
 - alleen indicatoren voor de te verantwoorden bedragen. Bij onrechtmatige besteding kan terugvordering plaatsvinden;
 - indien de ontvanger van een specifieke uitkering minder dan € 125.000 per jaar ontvangt is het advies om af te zien van een accountantscontrole op het aspect van de toetsing aan het normenkader van de specifieke uitkering, waarbij de accountantscontrole voor specifieke uitkeringen niet verschilt van de overige onderdelen van de jaarrekening. Voor het bedrag van € 125.000, - is gekozen omdat uit artikel 3a van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) volgt dat een accountant boven het bedrag van € 125.000 altijd een deelwaarneming voor de betreffende specifieke uitkering dient uit te voeren.

Deze modellen voor de uitvoeringspraktijk van de verantwoording van specifieke uitkeringen kunnen de uniformiteit vergroten. Vakministers kunnen met het oog op beleidsdoelstellingen of vanwege vereisten die door de Staten-Generaal worden gesteld de behoefte voelen om af te wijken van de modellen. Deze mogelijkheid van maatwerk blijft bestaan, maar dit dienen de

³⁴ Zie hiervoor de uitgangspunten van de Taskforce (de bijlage bij deze toelichting).

vakministers dan wel te motiveren en de fondsbeheerders zullen dit in hun advisering en toetsing betrekken.

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

3.3. Geregeld wordt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn

Zoals in paragraaf 2.2. aan de orde is gekomen, leidt het feit dat specifieke uitkeringen tevens onder het materiële subsidiebegrip van artikel 4:21 Awb vallen, in sommige gevallen tot onduidelijkheid. Hoewel specifieke uitkeringen onder dit begrip vallen is titel 4.2 van de Awb niet van toepassing (artikel 4:21, derde lid, Awb). Maar in enkele kaderwetten voor subsidies wordt in afwijking van artikel 4:21, derde lid, Awb de subsidietitel bij specifieke uitkeringen toch toegepast.

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

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

Als alternatief is overwogen om artikel 4:21, derde lid, Awb aan te passen. Nu is in deze bepaling opgenomen dat de subsidietitel niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in de verstrekking aan rechtspersonen, die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Overwogen is om in dat artikel te regelen dat dergelijke financiële middelen geen subsidie zijn. Voor deze optie is evenwel niet gekozen, omdat artikel 4:21, derde lid, Awb op meer geldstromen betrekking heeft dan gemeenten en provincies als publiekrechtelijke rechtspersonen. Bij dergelijke geldstromen kan

onder meer worden gedacht aan de subsidie aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) (artikel 16, tweede lid, Wet COA) of de subsidie aan de raad voor rechtsbijstand (artikel 42, tweede lid, Wet op de rechtsbijstand). Een aanpassing van artikel 4:21, derde lid, Awb zou ertoe leiden dat dergelijke geldstromen ook geraakt worden. Dit is nadrukkelijk niet de bedoeling, omdat dit wetsvoorstel enkel wordt beoogd het onderscheid tussen subsidies en specifieke uitkering te verhelderen. De overige geldstromen dienen dan ook ongemoeid te worden gelaten. Om deze reden is ervoor gekozen om in de Fvw zelf te bepalen dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn. Dit heeft als bijkomend voordeel dat reeds bij de definitiebepaling van de specifieke uitkering tot uitdrukking wordt gebracht dat een specifieke uitkering geen subsidie is.

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

3.4. De verzameluitkering en de integratie-uitkering worden afgeschaft

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

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

3.5. Versterking coördinerende bevoegdheden de Minister van BZK

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

Ad 1. Integrale informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer

Om verschillende informatiestromen over de werking van het uitkeringsstelsel naar de Eerste en Tweede Kamer over de financiële verhoudingen beter op elkaar aan te laten sluiten, is het van belang om afzonderlijke rapportages in geïntegreerd naar de Eerste en Tweede Kamer te sturen.

Dit biedt beide Kamers de mogelijkheid om de werking van het uitkeringsstelsel en verdeelstelsel in zijn geheel te beoordelen.

Op 30 september 2024 is voor de derde keer het Integraal overzicht financiën provincies en gemeenten aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden³⁵. Met dit document wordt beoogd een overzicht te geven van de financiën van gemeenten aan de hand van een aantal aspecten. Ook het overzicht specifieke uitkeringen (OSU) dat jaarlijks aan de Tweede Kamer gezonden wordt, is al geïntegreerd in het Integraal overzicht financiën. Daarom wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat het OSU komt te vervallen en dat voortaan jaarlijks het Integraal overzicht financiën provincies en gemeenten aan de beide Kamers dient te worden aangeboden.

Ad 2. Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO)

In de Actieagenda Sterk Bestuur³⁶ is de UDO aangekondigd als nieuw instrument om, als onderdeel van de toepassing van het Beleidskompas, de gevolgen van nieuwe voornemens van het Rijk voor decentrale overheden goed in beeld te brengen voorafgaand aan de invoering hiervan. Met het instrument wordt het belang van uitvoerbaar beleid benadrukt en wordt het proces gefaciliteerd om als Rijk en medeoverheden samen op te trekken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens, waarbij zowel bestuurlijke als financiële aspecten belicht worden. Daarnaast ondersteunt het proces van de UDO de rol van de Minister van BZK als verantwoordelijke voor de coördinatie van beleid dat medeoverheden raakt. Ook het in beeld brengen van de financiële gevolgen en in voorkomende gevallen de wijze van bekostiging hiervan maken hiervan deel uit. In de Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden is hoofdstuk 4 geheel gewijd aan de keuze van de uitkeringsvorm.

3.6 Geen aanpassing voorkeursvolgorde in het gewijzigde uitkeringsstelsel

Als het gaat om de vraag welke uitkeringsvorm voor een bepaalde opgave het meest passend is, kunnen de hieronder staande punten richtinggevend zijn voor de uitkeringsvorm:

- Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen is overgelaten. Deze grondwettelijk gegarandeerde *autonomie* impliceert dat provincies en gemeenten over middelen kunnen beschikken die zij naar eigen inzicht kunnen besteden, omdat anders de positie van autonomie min of meer illusoir zou zijn. Dit kan worden bereikt door de bekostiging van gemeenten en provincies plaats te laten vinden door aanwending van eigen inkomstenbronnen of via het gemeente- of provinciefonds. Het heeft dan ook de eerste voorkeur om middelen via het (vrij besteedbare) gemeente- of provinciefonds te verstrekken.
- Hoewel de provincies en gemeenten een grondwettelijk gegarandeerde autonome positie hebben, komt het echter ook veelvuldig voor dat zij op grond van specifieke wetten medebewindstaken dienen uit te voeren (artikel 124, tweede lid, Grondwet). Soms hebben medeoverheden veel vrijheid bij de uitvoering en in andere gevallen is er weinig discretionaire ruimte. De bekostiging zal hier rekening mee moeten houden. Daarbij spelen overwegingen mee met betrekking tot de beleidsruimte, de aard van de lasten en de samenhang met andere activiteiten van decentrale overheden. Hierbij is het van belang er rekening mee te houden dat de lasten verbonden aan medebewind reeds zogenoemde verplichte uitgaven zijn.
- Met het bovenstaande punt van de beleidsvrijheid hangt ook de vraag samen wie het budgettaire risico in de meest ruime mate kan beïnvloeden. Is dat de gemeente of de provincie vanwege de toegekende beleidsvrijheid of is dat het Rijk? Ook dit kan de keuze (mede-)bepalen of een vrij besteedbare uitkering het meest passend is, of een specifieke uitkering waaraan voorwaarden worden gesteld en waarmee bijvoorbeeld de lasten van de medeoverheden worden vergoed. Ook bij de vormgeving van bijzondere fondsuitkeringen en specifieke uitkeringen staat de autonomie van gemeenten voorop.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 B, nr. 6.

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 33 047, nr. 25.

- Ten slotte trekken overheden in toenemende mate samen op bij het aanpakken van de grote maatschappelijke opgaven, zoals bij de energietransitie en de klimaatadaptatie. Ook hier is sprake van een grote diversiteit aan samenwerkingsvormen.³⁷ De bekostiging zal hierbij primair moeten uitgaan van de bovengenoemde uitgangspunten over onder meer autonomie. Soms is samenwerken vooral voor het Rijk het (mede-)bekostigen van een taak, waarbij veel vrijheid gegeven wordt aan medeoverheden voor de uitvoering van de taak en de inzet van de middelen. Hierbij kan wel behoefte bestaan voor het maken van afspraken over de meting van de voortgang, het bereiken van de maatschappelijke effecten en de wijze van samenwerking. In dat geval zal de voorkeur uitgaan naar een BFU. In andere gevallen bestaat er een duidelijk beeld aan rijkszijde van de precieze taakuitvoering door de medeoverheden en de uit te voeren activiteiten. In dit geval ligt een specifieke uitkering meer voor de hand.

Dit betekent dat met dit wetsvoorstel geen aanpassing van de bestaande voorkeursvolgorde wordt doorgevoerd zoals die sinds de Fwv 1997 geldt ^{38,39};

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

Deze voorkeursvolgorde betekent dat voor de specifieke uitkering kan worden gekozen als dit bijzonder aangewezen is. Argumenten om voor een specifieke uitkering te kiezen kunnen zijn:

- de noodzaak of wens om aan de (budgettaire- en beleidsinhoudelijke) verantwoordelijkheid van de betreffende minister invulling te geven, mede in het licht van het informeren verantwoordingsrelatie van het parlement;
- een nadrukkelijk aanwezige behoefte van het Rijk om sturing te geven aan de besteding of de uitvoering van bepaalde activiteiten, door het oormerken van de middelen en het ontvangen van verantwoording over de besteding; het vergoeden van de lasten, in plaats van het uitgaan van een meer globale verdeling.

Deze redenen zijn legitiem voor de keuze van een specifieke uitkering, maar de keuze van een specifieke uitkering dient wel gemotiveerd te worden omdat andere vormen van bekostiging immers de voorkeur genieten.

3.7 Enkele aanpassingen verband houdend met de algemene uitkering

Los van de hiervoor geconstateerde knelpunten in het verdeelstelsel – en de hiervoor beschreven maatregelen – worden met dit wetsvoorstel enkele aanpassingen voorgesteld die met name betrekking hebben op de algemene uitkering uit het provincie- en gemeentefonds.

In de eerste plaats worden er enkele aanpassingen doorgevoerd ten aanzien van de structuurkenmerken en onderscheidingen, zoals deze in artikel 8, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet zijn geregeld. Zoals in paragraaf 2.1. reeds vermeld, wordt de algemene uitkering uit het provinciefonds en gemeentefonds verdeeld met behulp van maatstaven. Verdeelmaatstaven zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners of de oppervlakte land van een gemeente. De Financiële-verhoudingswet legt de *structuurkenmerken* vast die zonder meer een rol moeten spelen in de verdeling van de algemene uitkering gemeentefonds respectievelijk provinciefonds (bijv. inwoners en grondgebied). De gekozen verdeelmaatstaven moeten terug zijn te voeren op deze kenmerken. Daartoe regelt artikel 8, eerste lid, van de Fwv dat de verdeelmaatstaven slechts betrekking mogen hebben op de kenmerken, genoemd in artikel 8, eerste lid, Fwv. Verder regelt artikel 8, eerste lid, Fwv dat bij een kenmerk ten minste de in artikel

³⁷ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid*.

³⁸ De voorkeursvolgorde werd in de memorie van toelichting bij de Fwv als volgt verwoord: "Voorzover bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen. Daarmee kunnen verschillen in voorzieningencapaciteit als gevolg van verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) en in relevante lastenfactoren worden verkleind. Pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging vaneen bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde". Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3, blz. 10 e.v.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 552, nr. 3, blz. 10 e.v.

8 genoemde *onderscheidingen* moeten worden aangebracht. Zo bepaalt artikel 8, eerste lid, dat bij het kenmerk 'grondgebied van de provincies' in ieder geval de onderscheidingen 'oppervlakte en bodemgebruik' moeten worden gehanteerd.

Voorgesteld wordt de onderscheidingen te laten vervallen. Ook wordt voorgesteld in artikel 8 van de Financiële-verhoudingswet te regelen dat de maatstaven van de algemene uitkering *ten minste* betrekking dienen te hebben op de kenmerken, genoemd in artikel 8 (in plaats van uitsluitend). Op deze wijze hoeven de maatstaven niet (meer) uitsluitend betrekking te hebben op de kenmerken, genoemd in de wet. De eisen aan het verdeelstelsel zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997 bieden reeds voldoende waarborg om willekeur bij het selecteren van maatstaven voor een verdeelmodel te voorkomen. De verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds en het provinciefonds moet voldoen aan de eisen zoals deze zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet uit 1997. Dit wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van gemeenten moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken. Deze eisen aan het verdeelstelsel zoals opgenomen in de memorie van toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997 zijn stevast het uitgangspunt bij herzieningen van het verdeelmodel van het gemeente- en provinciefonds en bieden voldoende waarborg om willekeur bij het selecteren van maatstaven voor een verdeelmodel te voorkomen.

De tweede wijziging houdt verband met de inkomsten die gemeenten zelf kunnen genereren (belastingcapaciteit). Om gemeenten een gelijke financiële uitgangspositie te geven wordt in het verdeelstelsel – naast de verschillen in lasten - rekening gehouden met de mate waarin gemeenten de mogelijkheid hebben om via belastingen eigen inkomsten te genereren. Met de herziening worden de percentages waartegen de OZB-belastingcapaciteit wordt verevend in lijn gebracht met de manier waarop de details bij andere verdeelmaatstaven zijn geregeld. Dit houdt in dat de percentages waartegen de belastingcapaciteit wordt verevend, gedelegeerd worden naar lagere regelgeving. Belangrijk argument hierbij is dat bij een integrale herijking van de algemene uitkering het van belang is dat de nieuwe verdeling ook op één moment kan worden ingevoerd. Het gegeven dat de percentages waartegen de OZB wordt verevend in de wet zijn vastgelegd en de details van andere maatstaven in lagere regelgeving vormt een belemmering voor een dergelijke integrale aanpak.

In de derde plaats wordt met de voorliggende herziening van de Financiële-verhoudingswet expliciet vastgelegd dat de fondsbeheerders met betrekking tot de normeringssystematiek (tot voor kort de 'trap-op trap-af-systematiek', waarbij de ontwikkeling van de rijksuitgaven werd gevolgd; sinds 2024 aan de hand van de ontwikkeling van het bbp) van het gemeente- en het provinciefonds, provincies onderscheidenlijk gemeenten of een instantie die voor hen representatief wordt geacht (IPO of VNG) tijdig betrekken.

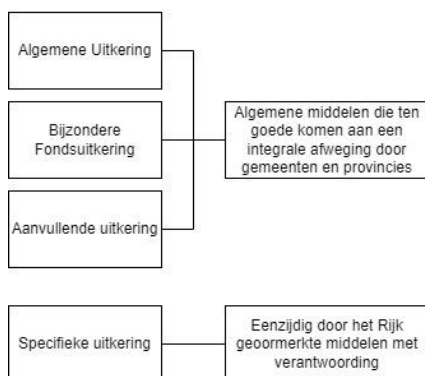
In de vierde plaats wordt in de voorliggende herziening van de Financiële-verhoudingswet explicieter tot uitdrukking gebracht dat het mogelijk is ingroeipaden te hanteren ter voorkoming van onaanvaardbare herverdeeleffecten bij de wijziging van een uitkering. Hierbij kan allereerst gedacht worden aan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

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

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

Figuur 2: Schematische weergave verschillende uitkeringsvormen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel

Herziene uitkeringsstelsel



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

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

Knelpunten bij het uitkeringsstelsel	Oplossingen herziening uitkeringsstelsel
<p>a) <i>Vormgeving verzameluitkering.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tegenstelling beleidsdoelstellingen in één uitkering • Onduidelijk hoe er verantwoording afgelegd moest worden • Verantwoordingsinformatie is nauwelijks bruikbaar. 	<p>De verzameluitkering wordt afgeschaft. Daarnaast kan er vaker gewerkt worden met de Bijzondere Fondsuitkering in plaats van een specifieke uitkering.</p> <p>Geen wetswijziging benodigd: indien een ontvanger van een specifieke uitkering minder dan €125.000 ontvangt, is het advies om af te zien van een accountantscontrole op het aspect van de toetsing aan het normenkader van de specifieke uitkering, waarbij de accountantscontrole voor specifieke uitkeringen niet verschilt van de overige onderdelen van de jaarrekening.</p>
<p>b) <i>Het regelen van specifieke uitkeringen is relatief lastig.</i></p> <p>Het komt veelvuldig voor dat eenmalige specifieke uitkeringen werden 'gestapeld' om te voorkomen dat er een AMvB moest worden opgesteld.</p>	<p>De juridische grondslag voor specifieke uitkeringen wordt aangepast. Zie ook schema tabel 2 in paragraaf 3.2.</p>
<p>c) <i>Verhouding tussen specifieke uitkeringen en subsidies.</i></p> <p>Sommige ministeries passen bij de verstrekking van een specifieke uitkering de subsidietitel van de Awb toe, maar andere ministeries niet. Dit levert zowel aan de kant van het Rijk als aan de kant van de medeoverheden geregeld onduidelijkheid op, omdat het van het verstreckende departement afhangt welke regels van toepassing zijn.</p>	<p>Voorgesteld wordt om in de wet expliciet te bepalen dat specifieke uitkeringen géén subsidies zijn. Dit zou onduidelijkheid over de verhouding tussen specifieke uitkeringen en subsidies opheffen Dat betekent dat het niet meer mogelijk is om de subsidiegrondslagen (tevens) te gebruiken als grondslag voor de specifieke uitkeringen. Om te bewerkstelligen dat de betreffende ministeries toch over toereikende wettelijke grondslagen voor specifieke uitkeringen blijven beschikken, voorziet dit wetsvoorstel in vervangende grondslagen voor deze ministeries.</p> <p>Voorgesteld wordt in de Fwv op te nemen dat bij een specifieke uitkering in ieder geval moet worden geregeld onder welke voorwaarden de specifieke uitkering wordt verstrekt, welke verantwoordingsinformatie gevraagd wordt en hoe wordt omgegaan met terugvordering. Hiermee wordt geborgd dat er in de SPUK-regeling altijd aandacht is voor deze punten.</p>

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

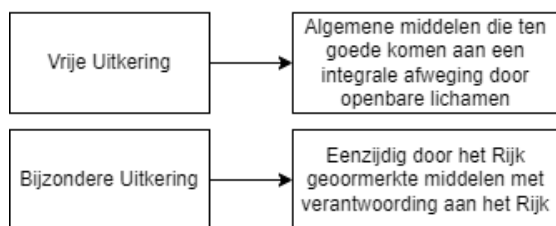
3.9. Aanpassingen in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES)

3.9.1. Uitkeringsstelsel Caribisch Nederland

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

Figuur 3: Uitkeringsstelsel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Uitkeringsstelsel FinBES



Het huidige uitkeringsstelsel van de openbare lichamen kent een groei aan bijzondere uitkeringen, net als in Europees Nederland met specifieke uitkeringen het geval is. Allereerst zijn er veel bijzondere uitkeringen, met alle administratieve lastendruk van dien⁴⁰. Daarbij is het maar de vraag of de benodigde verantwoordingsinformatie altijd in verhouding staat tot hetgeen noodzakelijk is voor de vakdepartementen. Verder vergen alle bijzondere uitkeringen niet alleen veel inzet van de openbare lichamen, maar kunnen deze ook een grote last leggen op de uitvoeringscapaciteit van de betrokken vakdepartementen.

In 2023 is een onderzoek uitgevoerd naar de taken en middelen van de openbare lichamen. Over de uitkomsten van dit onderzoek is de Tweede Kamer bij brief van 9 oktober 2023 geïnformeerd.⁴¹ Specifiek ten aanzien van het uitkeringsstelsel werd de aanbeveling gedaan om de dynamiek van de vrije uitkering te verbeteren. Dit ziet in de eerste plaats op de jaarlijkse indexering van de vrije uitkering en in de tweede plaats op het corrigeren van de vrije uitkering voor de groei van het aantal inwoners. Voorts zou voor verdere verbeteringen kunnen worden gekeken naar het uitkeringsstelsel dat in Europees Nederland gehanteerd wordt. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een nieuwe normeringssystematiek op basis van het BBP (loon, prijs en volumegroei), de (met dit wetsvoorstel te introduceren) bijzondere fondsuitkering, het periodieke onderhoudsrapport (POR) en het Bestuurlijke Overleg Financiële Verhoudingen. Op dit moment vindt overleg plaats met de openbare lichamen en de vakdepartementen over de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur ondersteunt in zijn reactie op het onderzoek van IdeeVersa de aanbevelingen die in het onderzoeksrapport worden gedaan.

3.9.2: verhouding wetsvoorstel tot het principe van 'comply or explain'

Tot 2019 werd voor Caribisch Nederland uitgegaan van het principe van 'legislatieve terughoudendheid', wat inhield dat Europees-Nederlandse wet- en regelgeving in principe niet werd toegepast in Caribisch Nederland tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. Sinds 2019 heeft de legislatieve terughoudendheid voor Caribisch Nederland echter plaatsgemaakt voor de toepassing van het principe 'comply or explain'. Het belangrijkste uitgangspunt van comply or explain is dat alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.⁴² Oftewel aanpassingen in de Fw moeten in principe worden doorgevoerd in de FinBES.

De FinBES kent op dit moment geen uitkering die met de decentralisatie-uitkering vergelijkbaar is. Ook loopt er – zoals in paragraaf 3.9.1 reeds aangegeven – een afzonderlijk traject dat ziet op eventuele aanpassingen in het uitkeringsstelsel voor de openbare lichamen. Naar het oordeel van de regering is het op dit moment dan ook te voorbarig om nu al de bijzondere fondsuitkering in de FinBES op te nemen.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 164.

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 36410 IV, nr. 8.

⁴² Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 85, p. 1-2.

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

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

- Voor bijzondere uitkeringen wordt voorgesteld dezelfde grondslagen te hanteren als de grondslagen die in de Fvw voor de specifieke uitkering gaan gelden. Dit betekent dat in principe bijzondere uitkeringen bij of krachtens de wet worden geregeld. Tijdelijke bijzondere uitkeringen tot vijf jaar kunnen krachtens de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij ministeriële regeling worden geregeld, waarbij een verlenging door middel van een AMvB mogelijk is;
- Bij het regelen van een bijzondere uitkering dient in ieder geval geregeld te worden onder welke voorwaarden de uitkering wordt verstrekt, hoe de verdeling of wat de verdeelmaatstaven zijn, welke verantwoordingsinformatie gevraagd wordt en hoe wordt omgegaan met terugvordering;
- In de FinBES wordt geregeld dat bijzondere uitkeringen geen subsidies zijn⁴³;
- De vakminister die een bijzondere uitkering verstrekt dient rekening te houden met de lasten van ontvangers die samenhangen met de uitvoering van een bijzondere uitkering.
- Het Overzicht Bijzondere Uitkeringen wordt afgeschaft en vervangen door een integraal overzichtsrapport betreffende de financiën van de openbare lichamen.

4. Verhouding met hoger recht

De Grondwet bepaalt in artikel 132, zesde lid, dat de wet de financiële verhouding regelt tussen het Rijk en de medeoverheden. De Financiële-verhoudingswet is het resultaat van deze wetgevingsopdracht. Voor Caribisch Nederland volgt eveneens uit de Grondwet dat de wet de financiële verhouding regelt tussen het Rijk en de openbare lichamen (artikel 132a, tweede lid jo. artikel 132, zesde lid, Grondwet). Voor Caribisch Nederland is de FinBES het resultaat van deze wetgevingsopdracht. De wijze waarop decentrale overheden worden bekostigd en welke regels hierbij gelden, is dus volgens de Grondwet aan de wetgever. Hoewel de Grondwet de wetgever

⁴³ Daartoe wordt – net als bij de specifieke uitkering geregeld dat bijzondere uitkeringen geen subsidies als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid van de Awb zijn. De vraag is of deze bepaling strikt genomen nodig is, omdat artikel 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba reeds bepaalt dat de Awb (met uitzondering van hoofdstuk 9) niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland ter uitvoering van een wettelijke regeling die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is. Wel kan worden geredeneerd dat onder het huidige recht de bijzondere uitkering onder het subsidiebegrip van artikel 4:21 van de Awb valt en daarmee een subsidie is. Het feit dat vervolgens de toepasselijkheid van de Awb voor een bijzondere uitkering wordt uitgesloten doet daar niet aan af. Daarom wordt zekerheidshalve toch in het wetsvoorstel geregeld dat een bijzondere uitkering geen subsidie is als bedoeld in 4:21, eerste lid, van de Awb. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat een bijzondere uitkering geen subsidie (meer) is en dat een bijzondere uitkering niet meer op basis van een subsidiegrondslag aan de Caribische openbare lichamen kan worden verstrekt.

geen expliciete richting meegeeft bij het instellen van belastingen of bij de financiële verhouding tussen het Rijk en decentrale overheden, spelen andere grondwettelijke normen daarbij wel een belangrijke rol. Gelet op de eveneens grondwettelijk erkende autonomie van provincies en gemeenten (artikel 124, eerste lid, Grondwet) en de Caribische openbare lichamen (artikel 132a, tweede lid, jo. artikel 124, eerste lid, Grondwet) is het van belang provincies, gemeenten en de Caribische openbare lichamen van voldoende en zo veel mogelijk vrij besteedbare middelen te voorzien. De autonomie om onderwerpen wel of niet tot gemeentelijk dan wel provinciaal beleid of tot het beleid van de Caribische openbare lichamen te rekenen, kan immers alleen daadwerkelijk worden ingevuld wanneer provincies, gemeenten en de Caribische openbare lichamen over afdoende vrij besteedbare en structurele middelen beschikken om hierin inhoudelijke beleidskeuzes te maken. Over de invulling van deze autonome ruimte zijn provinciale staten, de gemeenteraad en eilandsraad op grond van hun hoofdschap bevoegd te beslissen in provincies respectievelijk gemeenten.

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

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

Verder is het Europees Handvest inzake de lokale autonomie relevant. Uit artikel 9, eerste lid, van dat verdrag volgt dat de lokale autoriteiten binnen het kader van het nationale economische beleid recht hebben op voldoende financiële middelen waarover zij *vrijelijk* kunnen beschikken. Uit het derde lid van dat artikel volgt dat ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten afkomstig dient te zijn uit lokale belastingen en heffingen, waarover zij – binnen de grenzen bij de wet gesteld – de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen. Het zevende lid van dat artikel bepaalt ten slotte dat subsidies aan lokale autoriteiten voor zover mogelijk niet dienen te worden bestemd ter financiering van specifieke projecten. Geldstromen aan de decentrale overheden dienen met andere woorden zo min mogelijk geoormerkt te zijn. De in de vorige paragraaf omschreven voorkeursvolgorde komt overeen met deze uitgangspunten van het verdrag.

5. Verhouding met nationaal recht

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

In verband met dit budgetrecht zijn ook artikel 197 van de Provinciewet, artikel 193 van de Gemeentewet en artikel 16 van de FinBES van belang. Hierin zijn de verplichte uitgaven opgenomen die ten minste in de begroting moeten worden opgenomen. Hieruit vloeit onder meer

de verplichting voort om uitgaven die nodig zijn voor de uitvoering van medebewindstaken in de begroting op te nemen, ongeacht de aard van deze middelen. Noch de Provinciewet, Gemeentewet, Financiële-verhoudingswet of de FinBES koppelen een bepaalde uitkeringsvorm aan het al dan niet bestaan van een medebewindstaak. Laatstgenoemde artikelen maken het mogelijk ook voor medebewindstaken middelen te verstrekken via de algemene uitkering of een bijzondere fondsuitkering (bij gemeenten of provincies) of de vrije uitkering (Caribisch Nederland).

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

Voor het toekennen van middelen aan de decentrale overheden bestaat het provinciefonds en het gemeentefonds. Voor Caribisch Nederland bestaat het BES-fonds. Dit zijn begrotingsfondsen met een aparte begroting binnen de rijksbegroting waarin bepaalde ontvangsten en uitgaven van het Rijk voor een specifiek doel zijn geormerkt en afgezonderd worden beheerd. Een begrotingsfonds wordt op grond van artikel 2.11 van de Cw 2016 ingesteld via een instellingswet. De Fvw vormt de wettelijke grondslag voor het provinciefonds en het gemeentefonds. De Fvw regelt onder meer de doelen, de aard van de uitgaven en ontvangsten, de soorten uitkeringen en de procedures voor de verstrekking van financiële middelen door de rijksoverheid aan decentrale overheden. De wettelijke grondslag van het BES-fonds is in de FinBES opgenomen. Voor de Fvw zijn de Ministers van BZK en de Minister van Financiën samen fondsbeheerder (artikel 3, tweede lid, Fvw). Voor het BES-fonds is (enkel) de Minister van BZK fondsbeheerder (artikel 88, negende lid, FinBES).

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

6. Gevolgen

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

Het bovenstaande wordt getracht te bereiken langs de vier lijnen. In de eerste plaats wordt met de introductie van de bijzondere fondsuitkering (BFU; voorheen decentralisatie-uitkering) beoogd dat het uitkeringsstelsel een goed alternatief voor de specifieke uitkering bevat. Wanneer bestaande specifieke uitkeringen aflopen kunnen deze mogelijk omgezet worden in een BFU aangezien deze meer mogelijkheden biedt dan de voormalige DU. Ook voor nieuw te creëren uitkeringen kan met de nieuwe BFU mogelijk het aantal specifieke uitkeringen afnemen. Dit betekent dat de medeoverheden als gevolg van dit wetsvoorstel met minder geormerkte middelen (en daarmee gepaard gaande controlelasten) te maken krijgen in vergelijking met voortzetting van de status quo.

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

Los van wettelijke maatregelen wordt in de derde plaats beoogd de controle- en verantwoordingslasten voor medeoverheden in verband met de specifieke uitkering of de bijzondere uitkering (voor Caribisch Nederland) zoveel mogelijk te verminderen. Vakministers zullen zelf een uniforme werkwijze ontwikkelen over hoe om te gaan met een tegemoetkoming voor de uitvoeringslasten die verband houden met een specifieke uitkering of de bijzondere uitkering. BZK zal hierop ook gaan letten bij de advisering over specifieke uitkeringen, de beoordeling van bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland) en de toetsing van bijzondere fondsuitkeringen. Daarnaast wordt beoogd aan de hand van verschillende uitvoeringsvarianten voor de verantwoording de controlelasten en verantwoordingslasten zoveel mogelijk te beperken (zie daarover paragraaf 3.2).

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

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

Administratieve lasten

De Fvw is een organieke wet en richt zich uitsluitend tot gemeenten en provincies. De FinBES is enkel gericht op de Caribische openbare lichamen. Er zijn daarom geen administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven.

7. Uitvoering

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

Uitvoeringsaspecten bij het Rijk (fondsbeheerders en vakdepartementen)

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 14 wordt bepaald dat de bijzondere fondsuitkeringen worden verstrekt bij beschikking van de fondsbeheerders. Hiermee komt er een einde aan de vaststellingsprocedure met jaarlijkse AMvB's zoals dat op dit moment nog bij de decentralisatie- en integratie-uitkeringen het geval is. Deze nieuwe procedure via beschikkingen gaat capaciteit vragen van de fondsbeheerders (met name het ministerie van BZK). Hier staat echter tegenover dat niet jaarlijks meer een AMvB hoeft te worden vastgesteld, wat een verlichting voor de werklast van de fondsbeheerders betekent. Om die uitvoeringslasten te beperken en het overzicht te vergroten, wordt gedacht aan het werken met een verzamelbeschikking, waarin voor elke provincie en gemeente is opgenomen wat de hoogte van de afzonderlijke bijzondere fondsuitkeringen zijn die zij ontvangen en welke informatieverplichtingen worden opgelegd. Op deze wijze wordt voorkomen dat honderden unieke beschikkingen moeten worden vastgesteld. De fondsbeheerders verwachten niet dat de beschikking voor een BFU tot meer bezwaar of beroep gaat leiden, omdat nu ook al door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is beslist dat bezwaar bij de fondsbeheerders kan worden ingesteld tegen een decentralisatie-uitkering (zie ook: paragraaf 2.2.). Desondanks wordt thans nauwelijks bezwaar of beroep ingesteld tegen een decentralisatie-uitkering.

In de praktijk wordt door de vakministers het initiatief genomen om bepaalde middelen aan het provincie- of gemeentefonds toe te voegen zodat die als BFU kunnen worden uitgekeerd door de fondsbeheerders. In een dergelijk geval toetsen de fondsbeheerders aan de hand van de inbreng van de vakministers of de middelen daadwerkelijk als BFU kunnen worden verstrekt. Daarbij wordt onder meer getoetst of er geen ontoelaatbare voorwaarden aan de middelen zijn verbonden en of de verdeling transparant is (zie ook: paragraaf 3.1.4). Een dergelijke toetsing vindt nu ook al plaats bij de decentralisatie-uitkering. Het ligt daarom in de rede dat de ambtenaren bij het Ministerie van BZK en het ministerie van Financiën goed zijn toegerust op hun toetsende rol bij de BFU. Wel zal de toetsing enigszins worden uitgebreid, omdat bij de BFU ook getoetst dient te worden of een eventuele (kwantitatieve) informatieverplichting toelaatbaar is.

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

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

Voor het opstellen van een wettelijk voorschrift waarin een specifieke uitkering of bijzondere uitkering wordt geregeld, zijn de vakministers zelf verantwoordelijk. Dat is in de huidige situatie ook reeds het geval. Dit wetsvoorstel doet dus niets af aan het feit dat de vakministers ambtelijke capaciteit dienen in te zetten voor het regelen of verstrekken van een specifieke uitkering. Wel gaat de vereenvoudiging van de juridische grondslagen voor het regelen van een specifieke uitkering leiden tot minder uitvoeringslasten bij departementen die uitkeringen verstrekken. Omdat een tijdelijke specifieke uitkering in het vervolg bij ministeriële regeling kan worden geregeld, zullen er minder AMvB's tot stand hoeven te worden gebracht.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds naar voren is gekomen, wordt ook los van *wettelijke* maatregelen getracht om het proces van de verstrekking van uitkeringen aan de medeoverheden minder belastend te maken aan rijkszijde en de kwaliteit van de uitkeringen te vergroten (d.m.v. grotere uniformiteit en helderheid). Zo worden de processen voor

de aanvraag en beoordeling van specifieke uitkeringen en bijzondere fondsuitkeringen geautomatiseerd. Ook worden in het proces verschillende modellen en handreikingen toegevoegd. Voor de specifieke uitkering zal een handreiking worden uitgebracht waarin verschillende uitvoeringsvarianten met vaste combinaties ten aanzien van verantwoording en terugvordering zijn opgenomen. Ook bevat deze handreiking verschillende modelregelingen en modelbeschikkingen. De automatisering zal naar verwachting ook helpen in het creëren van een volledig (totaal)overzicht van specifieke uitkeringen. Met betrekking tot de bijzondere fondsuitkering gaat het om een lijst met een aantal aan te leveren documenten die aangeboden moeten worden bij de fondsbeheerders, waaronder een format voor het uitvragen van informatie ten behoeve van de bijzondere fondsuitkering.

Medeoverheden

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

Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

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

8. Financiële gevolgen

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

9. Evaluatie

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

evaluatieonderzoek. Het is immers uiteindelijk aan de onderzoekers om de onderzoeksvragen te formuleren. In de stuurgroep van het onderzoek zullen de VNG en het IPO vertegenwoordigd zijn.

tabel 4: aspecten die van belang zijn voor de evaluatie van dit wetsvoorstel

Doelen wetsvoorstel	Mogelijke vragen/aspecten voor de evaluatie
1. Het uitkeringsstelsel biedt met de BFU een goed alternatief voor de specifieke uitkering; het aantal specifieke uitkeringen wordt beperkt na de invoering van deze wet.	<p>- Is de BFU in de praktijk daadwerkelijk een goed alternatief gebleken voor de specifieke uitkering, mede in het licht van de positie van de specifieke uitkering die achteraan in de voorkeursvolgorde staat?</p> <p><i>Vragen hierbij zijn:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Wordt de voorkeursvolgorde aangehouden? * Hoeveel BFU's zijn er in de afgelopen periode verstrekt? Welk effect heeft de introductie van de BFU gehad op de ontwikkeling van het aantal specifieke uitkeringen? Voor het beantwoorden van deze vraag zijn cijfers benodigd over het aantal BFU's en specifieke uitkeringen. De fondsbeheerders beschikken over deze cijfers. * In welke gevallen is in de afgelopen periode voor een BFU gekozen en in welke gevallen voor een specifieke uitkering? * In welke gevallen had voor een BFU gekozen kunnen worden en is toch voor een SPUK gekozen en met welke reden? * In hoeverre is in de afgelopen periode gebruik gemaakt van de mogelijkheid om (kwantitatieve) informatie op te vragen? En wat zijn de ervaren administratieve/ financiële lasten hiervan? * Wat zijn de ervaringen bij de fondsbeheerders, vakdepartementen en medeoverheden met de BFU?
2. Het verstrekken of regelen van een specifieke uitkering/ bijzondere uitkering (Caribisch Nederland) levert voor de vakministers minder administratieve lasten op.	<p>- Wat is de ervaring in de praktijk met de hernieuwde grondslagen voor een specifieke uitkering bij de vakdepartementen?</p>
3. De controle- en verantwoordingslasten voor de medeoverheden worden verminderd.	<p>- Zijn de controle- en verantwoordingslasten voor medeoverheden daadwerkelijk verminderd? Dit vraagt om een uitvraag bij gemeenten en provincies over dit onderwerp. Vragen hierbij kunnen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Gekeken zou kunnen worden naar de hoeveelheid verantwoordingsindicatoren in SiSa en of deze beperkt konden worden. * Wat is de ervaring met de handleiding waarin verschillende uitvoeringsvarianten voor de specifieke uitkering/ bijzondere uitkering (Caribisch Nederland) zijn opgenomen? * In hoeverre worden medeoverheden (financieel) gecompenseerd voor de uitvoeringslasten van een specifieke uitkering /bijzondere uitkering?
4. Meer uniformiteit als het gaat om het regelen en verstrekken van een specifieke uitkering/ bijzondere uitkering (Caribisch Nederland)	<p>- Is sprake van meer uniformiteit in regelingen waarmee specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen worden geregeld? Zijn de regelingen eenvoudiger?</p> <ul style="list-style-type: none"> * Wat is de ervaring met de formats voor het regelen van een specifieke uitkering/ bijzondere uitkering in de praktijk?
5. Toekomstbestendigheid van het uitkeringsstelsel	<p>- Is het uitkeringsstelsel toekomstbestendig?</p> <ul style="list-style-type: none"> * Zijn er veranderingen noodzakelijk om het stelsel toekomstbestendiger te maken?

	*Zijn er punten in het herziene stelsel waar tegenaan gelopen wordt?
6. Overig	Is er sprake van mogelijke onvoorziene neveneffecten?

Aangezien het wetsvoorstel tevens betrekking heeft op de FinBES en Caribisch Nederland, dient in het evaluatieonderzoek ook aandacht te zijn voor Caribisch Nederland. Wel is het zo dat voor Caribisch Nederland niet exact dezelfde onderzoeksopzet als voor Europees Nederland kan worden gevolgd, omdat de BFU geen onderdeel uitmaakt van het uitkeringsstelsel voor Caribisch Nederland.

10. Advies en consultatie

PM.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

In het wetsvoorstel is geregeld dat de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt, waarbij de afzonderlijke artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Het ligt voor de hand de wet in werking te laten treden op 1 januari van een bepaald jaar, omdat dan niet gedurende een begrotingsjaar de regels wijzigen.

Verder is in dit wetsvoorstel overgangsrecht opgenomen:

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

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

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

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

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

5. Met dit wetsvoorstel wordt in de Fvw en de FinBES geregeld welke elementen tenminste bij de regeling van een specifieke uitkering geregeld dienen te worden (o.a. bepaling inzake verdeling van het budget en een bepaling inzake terugvordering). Deze verplichting is voor het eerst van

toepassing op *nieuwe* wetten, AMvB's en ministeriële regelingen waarin een specifieke uitkering dan wel bijzondere uitkering wordt geregeld. Op deze wijze wordt voorkomen dat bestaande wettelijke voorschriften waarin een specifieke uitkering dan wel bijzondere uitkering is geregeld, in strijd zijn met de Fvw of FinBES. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel XXIII.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel I, onderdeel A

In artikel 1, onderdeel c, van de Financiële-verhoudingswet, is de 'Minister wie het aangaat' gedefinieerd als de Minister die een specifieke uitkering heeft verstrekt. Deze definitie kan vervallen, omdat de betrokkenheid van de vakministers in dit wetsvoorstel niet enkel beperkt is tot specifieke uitkeringen, maar zij ook een rol hebben bij de bijzondere fondsuitkering. Bovendien is thans de aanduiding 'Minister *die* het aangaat' gebruikelijk.

Artikel I, onderdeel B

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

Artikel I, onderdeel C

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

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

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

Artikel I, onderdeel D

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

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

Op de plaats van het tweede lid wordt voortaan geregeld op welke structuurkenmerken de maatstaven voor de algemene uitkering uit het *provinciefonds ten minste* betrekking moeten hebben. In het voorgestelde derde lid wordt geregeld op welke structuurkenmerken de algemene uitkering uit het *gemeentefonds ten minste* betrekking moet hebben. Thans zijn deze structuurkenmerken – die inhoudelijk niet worden gewijzigd - nog in het eerste lid geregeld. Voor een uitgebreide toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 3.7. van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel E

Met dit wijzigingsonderdeel wordt een nieuw artikel 11a ingevoegd, waarin wordt geregeld dat de fondsbeheerders met betrekking tot de normeringssystematiek van het provincie- en het gemeentefonds, provincies en gemeenten of een instantie die voor hen representatief wordt geacht (IPO of VNG) tijdig betrekken. De formulering 'instantie die voor deze representatief wordt geacht' komt ook voor in artikel 112 Provinciewet en artikel 114 Gemeentewet.

Artikel I, onderdeel F

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

Artikel I, onderdeel G

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

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

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

Artikel I, onderdeel H

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

In het voorgestelde eerste lid wordt bepaald dat de bijzondere fondsuitkeringen worden verstrekt bij beschikking van de fondsbeheerders (de Minister van BZK en de Staatssecretaris van

Financiën). Hiermee komt er een einde aan de vaststellingsprocedure met jaarlijkse AMvB's zoals dat op dit moment nog bij de decentralisatie- en integratie-uitkeringen het geval is (zie ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting). Om tegelijkertijd de uitvoeringslasten voor de fondsbeheerders te beperken, wordt gedacht aan een verzamelbeschikking waarin per uitkering voor elke provincie en gemeente afzonderlijk is opgenomen wat de hoogte van de uitkeringen is die zij ontvangen. Op deze wijze wordt voorkomen dat honderden afzonderlijke beschikkingen moeten worden vastgesteld.

In het tweede tot en met het vierde lid wordt nader uitgewerkt in welke gevallen informatie over een verstrekte bijzondere fondsuitkering kan worden opgevraagd. Indien een bijzondere fondsuitkering strekt tot de financiering van medebewind als bedoeld in artikel 105, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet, is het passend eventuele informatieverplichtingen op te nemen in de wetgeving waarin het medebewind gevorderd wordt. Voor de overige gevallen is in het tweede lid bepaald dat de fondsbeheerders in de verzamelbeschikking kunnen verplichten dat gedeputeerde staten van provincies of colleges van burgemeesters en wethouders van gemeenten die een bijzondere fondsuitkering ontvangen bepaalde kwantitatieve informatie aan de vakminister verstrekken. Dit mag echter alleen indien de informatie noodzakelijk is:

- voor de evaluatie van het beleid dat aan de verstrekking van de uitkering ten grondslag ligt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan doelbereiking; is het doel dat met de verstrekking van de bijzondere fondsuitkering samenhangt gerealiseerd?
- met het oog op de bepaling van de hoogte dan wel de verdeling van de bijzondere fondsuitkering. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn van de provincies en gemeenten informatie te vragen teneinde vast te stellen of het budget of de verdeling van of de verdeelmaatstaven voor de uitkering nog aansluiten op de daadwerkelijke lasten die provincies of gemeenten maken. Op basis van deze informatie kan de *toekomstige* verdeling van de bijzondere fondsuitkering worden aangepast. De informatie mag nadrukkelijk dus niet worden gebruikt om provincies of gemeenten af te rekenen over reeds verstrekte bijzondere fondsuitkeringen (bijv. terugvordering). Dit doet immers afbreuk aan de vrije besteedbaarheid van de bijzondere uitkering.

Uit voorgaande vloeit ook voort dat deze informatie op geen enkele wijze is bedoeld als verantwoording van de besteding. Over de verantwoording van de bestedingen, zowel ten aanzien van de rechtmatigheid als ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid wordt lokaal verantwoording afgelegd. Dus door gedeputeerde staten aan provinciale staten en door het college aan de raad. Het is bij toepassing van deze uitkering immers niet de minister die zich over de besteding verantwoordt aan het parlement. De informatie dient uitsluitend ter verdere beleidsvorming door de minister tot wiens beleidsterrein de informatie zich richt. Verder wordt benadrukt dat zeer terughoudend dient te worden omgegaan met het opvragen van informatie aan de provincies en gemeenten, aangezien dit forse uitvoeringslasten met zich mee kan brengen. In artikel 1 van de Code Interbestuurlijke verhoudingen is dan ook bepaald dat enkel de *noodzakelijke* interbestuurlijke informatie wordt opgevraagd. Ook in het voorgestelde tweede lid komt dit uitdrukkelijk terug: er mag enkel informatie worden opgevraagd indien dit noodzakelijk is. Verder is in het vierde lid bepaald dat de verplichte informatie enkel kwantitatief van aard is; het opvragen van kwalitatieve informatie of (grote) beleidsrapportages is dus niet toegestaan.⁴⁴ Op deze wijze wordt voorkomen dat provincies en gemeenten grote uitvoeringslasten hebben in verband met het opstellen van rapportages en evaluatierapporten. Steeds dient het doel te zijn dat provincies en gemeenten zo min mogelijk uitvoeringslasten hebben in verband met het verstrekken van de informatie, bedoeld in het tweede lid. Overigens betekent het feit dat de verplichte informatie van kwantitatieve aard dient te zijn niet dat geen toelichting op de verstrekte informatie mag worden gevraagd. Dit is – mits dit niet tot onredelijk hoge uitvoeringslasten leidt – toelaatbaar.

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

⁴⁴ Overigens zijn op het opvragen van dergelijke informatie de artikelen 108 en 109 Provinciewet en 110 en 111 Gemeentewet van toepassing. Ook deze bepalingen werpen hoge drempels op voor het opvragen van beleidsverslagen.

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

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

Als derde waarborg tegen het al te lichtvaardig opvragen van informatie geldt het voorgestelde vierde lid, waarin is bepaald dat de informatie ten hoogste éénmaal per jaar kan worden opgevraagd, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om de informatie meermaals per jaar op te vragen. Van een zwaarwegende reden zou sprake kunnen zijn indien er vanuit de Staten-Generaal een behoefte is om vaker informatie te ontvangen. Indien er dergelijke zwaarwegende redenen bestaan, zullen deze in de vaststellingsbeschikking moeten worden onderbouwd. Ook is het van belang dat de vakminister in dergelijke gevallen vooraf met de betreffende provincie of gemeente dan wel koepelorganisatie (IPO of VNG) in overleg treedt over de noodzakelijkheid van het meermaals per jaar opvragen van informatie. Vanuit de rol die de fondsbeheerders bij het opstellen van de vaststellingsbeschikking hebben, zullen zij toetsen of het vaker opvragen van informatie onvermijdelijk is.

In het vijfde lid is geregeld dat in de verzamelbeschikking wordt opgenomen op welke wijze de opgevraagde informatie door de provincies of gemeenten dient te worden aangeleverd. Zo kan in de beschikking worden bepaald dat de informatie voor een bepaalde datum bij de vakminister moet zijn ingeleverd. Per bijzondere fondsuitkering kan de wijze van aanlevering verschillen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is onderstreept, geldt als uitgangspunt dat de vakminister in de lasten die samenhangen met de aanlevering van de informatie, tegemoetkomt (zie paragraaf 3.1.2).

In het zesde lid is geregeld dat de fondsbeheerders het maatregelenbeleid in werking kunnen stellen, indien zou blijken dat gedeputeerde staten of het college van burgemeesters en wethouders nalaten de informatie, bedoeld in het vierde lid, te verstrekken. Dit betekent dat de betaling uit het provinciefonds of gemeentefonds kan worden opgeschort. Wel geldt hier dat het maatregelenbeleid ten hoogste zes weken mag duren, in tegenstelling tot het maatregelenbeleid bij specifieke uitkeringen (26 weken; artikel 17b, derde lid, Fwv). Een periode van 24 weken zou immers niet passend zijn bij een (vrij besteedbare) uitkering in de fondsen. Benadrukt wordt dat het maatregelenbeleid een zeer zwaar middel is dat slechts bij zeer hoge uitzondering kan worden ingezet.

Tot slot is in het zevende lid geregeld dat artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet niet van toepassing zijn op de informatie die wordt opgevraagd bij een bijzondere fondsuitkering. Uit artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet volgt dat bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur de gevallen worden geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie. Het gaat hierbij om informatie die met een zekere regelmaat wordt verstrekt of ingewonnen, dan wel door een groot aantal provincies of gemeenten wordt verstrekt c.q. daar wordt ingewonnen.⁴⁵ Het is niet uitgesloten dat de informatie die in het kader van een bijzondere fondsuitkering wordt opgevraagd, door een groot aantal provincies of gemeenten wordt verstrekt of met enige regelmaat (uitgangspunt is één keer per jaar, maar dit kan een aantal jaar achter elkaar) wordt opgevraagd. Daarmee zou de informatie onder de reikwijdte van artikel 117 Provinciewet of artikel 119 Gemeentewet kunnen vallen, wat zou

⁴⁵ Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 117.

betekenen dat voor de verplichting om informatie te verstrekken een wettelijke grondslag is vereist. Om dit in deze specifieke situatie te voorkomen, wordt in het voorgestelde zevende lid geregeld dat artikel 119, eerste lid, Provinciewet en artikel 117, eerste lid, Gemeentewet niet van toepassing zijn op de informatieverstrekking in het kader van een bijzondere fondsuitkering. Overigens bevat de Fvw op dit moment al een vergelijkbare bepaling voor de informatievoorziening bij een specifieke uitkering (artikel 19 Fvw).

Artikel I, onderdeel I

In het huidige artikel 15a, eerste lid, Fvw is de definitie van een specifieke uitkering opgenomen. Deze definitie wordt met dit wijzigingsonderdeel gewijzigd door in de eerste plaats de zinsnede 'Minister wie het aangaat' te wijzigen in het thans gebruikelijke 'Minister *die* het aangaat'. In de tweede plaats wordt de zinsnede 'of vanwege' geschrapt. Bij de laatste herziening van de Fvw (in 2008) is deze zinsnede toegevoegd om tot uitdrukking te brengen dat ook (geormerkte) bijdragen uit 's Rijks kas die niet door een minister zelf zijn verstrekt, onder de definitie van een specifieke uitkering vallen. Hierbij kan gedacht worden aan de verstrekking van middelen door zelfstandige bestuursorganen of agentschappen.⁴⁶ Naar huidig inzicht acht de regering het echter ongewenst dat specifieke uitkeringen ook door zelfstandige bestuursorganen kunnen worden verstrekt. In de eerste plaats zou dit feitelijk betekenen dat een zelfstandig bestuursorgaan een eigenstandige positie inneemt in de interbestuurlijke verhoudingen. De medeoverheden dienen de besteding van de specifieke uitkering dan immers te verantwoorden aan het zelfstandig bestuursorgaan. In de tweede plaats staat een zelfstandig bestuursorgaan op afstand van de minister en politiek, hetgeen betekent dat er geen (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Over de keuzes die het zelfstandig bestuursorgaan maakt met betrekking tot het verstrekken van specifieke uitkeringen kan de minister zich dan ook niet rechtstreeks verantwoorden aan het parlement. Ook dat wordt onwenselijk geacht. Een specifieke uitkering staat immers achter in de voorkeursvolgorde. Indien toch besloten zou worden om een specifieke uitkering te verstrekken, zou dit onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid dienen te geschieden. Daarom wordt dan ook voorgesteld de betreffende zinsnede in artikel 15a te schrappen.

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

Artikel I, onderdeel J

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

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

⁴⁶ Kamerstukken II 2007-08, 31327, nr. 7, p. 5 – 6.

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

Aanvullend op de bepaling dat tijdig moet worden overlegd met de fondsbeheerders wordt in het vierde lid geregeld dat een voorstel tot regeling of verstrekking van een specifieke uitkering tijdig aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan het regeerprogramma⁴⁷ waarin onder meer is geregeld dat (nieuwe) voornemens voor een specifieke uitkering aan de ministerraad moeten worden voorgelegd. Hierbij wordt opgemerkt dat het gaat om *concrete* voornemens om een specifieke uitkering te verstrekken. Een wetsvoorstel of AMvB waarin enkel een delegatiegrondslag is opgenomen om (later) regels te stellen over een specifieke uitkering, hoeft niet aan de ministerraad te worden voorgelegd. Op dat moment is de concrete invulling van een specifieke uitkering immers vaak nog niet bekend. Bovendien worden wetten en AMvB's al aan de ministerraad voorgelegd.

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

Artikel I, onderdeel K

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

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

In het tweede lid is bepaald dat zogenoemde ‘tijdelijke uitkeringen’ bij ministeriële regeling geregeld mogen worden. Deze specifieke uitkeringen mogen echter ten hoogste vijf jaar voortduren. Daarom dient in de regeling een vervaldatum te worden opgenomen die niet later mag vallen dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van de regeling. Wel wordt benadrukt dat de regeling van toepassing blijft op uitkeringen die reeds vóór de vervaldatum zijn verstrekt. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de regeling nog van toepassing blijft voor bijvoorbeeld de verantwoording, bedoeld in artikel 17a en 17b van de Financiële-verhoudingswet. Ook blijft het op deze wijze mogelijk na het verlopen van de vijfjaarstermijn nog wijzigingsbeschikkingen aan

⁴⁷ Regeerprogramma kabinet Schoof, p. 90-91.

ontvangers te zenden. Het is – anders dan op grond van artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 het geval is bij subsidies - niet toegestaan om door middel van een wijzigingsregeling de vervaldatum zo aan te passen dat daarmee bewerkstelligd wordt dat de regeling later dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding vervalft. Wel is het toegestaan om een vervaldatum te wijzigen als de nieuwe vervaldatum *binnen* de vijfjaarstermijn valt (bijvoorbeeld in de situatie dat de vervaldatum wordt gewijzigd van twee naar vijf jaar na de datum van inwerkingtreding).

Indien gedurende de looptijd van een specifieke uitkering echter toch zou blijken dat een tijdelijke specifieke uitkering langer dan vijf jaar dient voort te duren, bestaat er op grond van het derde lid de mogelijkheid om de specifieke uitkering met vijf jaar te verlengen. Dit dient dan bij of krachtens AMvB te gebeuren. Ook deze maatregel dient een vervaldatum te bevatten die niet later valt dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van de maatregel, met dien verstande dat hij van toepassing blijft op uitkeringen die reeds vóór de vervaldatum zijn verstrekt. Voor de verlenging door middel van een AMvB is gekozen vanwege het feit dat een ontwerp-AMvB aan de ministerraad en de Afdeling advisering van de Raad van State moet worden voorgelegd. Dit voorkomt een al te lichtvaardige verlenging van een specifieke uitkering die naar haar aard tijdelijk is. In de praktijk kan ervoor worden gekozen om de ministeriële regeling, bedoeld in het tweede lid, voortaan op de AMvB te laten berusten. In een dergelijk geval bevat de AMvB een delegatiegrondslag en een vervaldatum en wordt de uitkering voortgezet met de AMvB als grondslag voor de verstrekking.

Anders dan bij de ministeriële regeling, bedoeld in het tweede lid, is het mogelijk de vervaldatum van de AMvB zo aan te passen dat daarmee de specifieke uitkering opnieuw met ten hoogste vijf jaar verlengd wordt. Dit is in het vierde lid geregeld. Het is dus mogelijk om de AMvB telkens met vijf jaar te verlengen. Hiervoor dient dan wel telkens een AMvB te worden vastgesteld die strekt tot wijziging van de vervaldatum. Dit betekent dat ook een (nieuwe) verlenging aan de ministerraad en de Raad van State moet worden voorgelegd.

Om te voorkomen dat na het vervallen van een tijdelijke regeling als bedoeld in het tweede lid opnieuw een tijdelijke regeling wordt vastgesteld met nagenoeg dezelfde inhoud, is in het vijfde lid een bepaling opgenomen die vergelijkbaar is met artikel 4.10, zesde lid, Comptabiliteitswet 2016. Met deze bepaling wordt dus voorkomen dat ervoor wordt gekozen om – in plaats van een tijdelijke specifieke uitkering bij AMvB te verlengen - een nieuwe tijdelijke regeling op te stellen met (nagenoeg) dezelfde inhoud. Het vijfde lid bepaalt dat als een tijdelijke specifieke uitkering voor overwegend hetzelfde openbaar belang wordt verstrekt en onder dezelfde voorwaarden, deze tijdelijke specifieke uitkering bij of krachtens AMvB moet worden geregeld. In de bepaling zijn het derde lid, tweede volzin en het vierde lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat ook in deze AMvB een vervaldatum dient te worden opgenomen, met dien verstande dat tevens geregeld dient te worden dat de maatregel van toepassing blijft op uitkeringen die vóór de vervaldatum zijn verstrekt. Verder is het mogelijk deze vervaldatum (conform het vierde lid) te verlengen.

In het zesde lid is geregeld dat een specifieke uitkering in afwachting van een wet of een AMvB⁴⁸ bij ministeriële regeling kan worden geregeld. Wel dient dan binnen een jaar na de inwerkingtreding van de betreffende regeling een AMvB in werking te zijn getreden of een voorstel van wet te zijn ingediend. Indien dat onverhoopt niet lukt, dan vervalft de ministeriële regeling (vanaf dat moment; zie zevende en achtste lid). Het zesde tot en met achtste lid komen in de plaats van het huidige art. 17, tweede lid, Fvw (schakelbepaling naar art. 4:23, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht).

Artikel I, onderdeel L

In het huidige artikel 16a van de Financiële-verhoudingswet zijn bepalingen inzake de verzameluitkering opgenomen. Aangezien voorgesteld wordt de verzameluitkering te laten vervallen, kan deze bepaling in haar geheel komen te vervallen. Daarom wordt voorgesteld in het vrijgekomen artikel een bepaling op te nemen inzake de onderwerpen die bij het regelen van een specifieke uitkering moeten worden geregeld. Het voorgestelde artikel 16a bepaalt dat ten minste regels worden gesteld inzake:

⁴⁸ Hieronder valt ook de AMvB, bedoeld in het voorgestelde derde of vijfde lid.

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

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

Artikel I, onderdeel M

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

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

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

In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld welke elementen de beschikking in ieder geval dient te bevatten.

Artikel I, onderdeel N

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

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

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

Artikel I, onderdeel O

In artikel 17b, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet is het zogenoemde 'maatregelenbeleid' geregeld. Dit houdt in dat (als ultimum remedium) de betalingen uit het provincie- of gemeentefonds voor ten hoogste 26 weken kunnen worden opgeschort als een provincie of gemeente nalaat de verantwoordingsinformatie voor een specifieke uitkering te verstrekken of de informatie niet op de voorgeschreven wijze verstrekt. Door een discrepantie tussen de wettekst en de memorie van toelichting bestaat er op dit moment echter onduidelijkheid over *wat* precies opgeschort kan worden. Op grond van de wettekst kunnen *alle* uitkeringen uit het provinciefonds en het gemeentefonds worden opgeschort (dus naast de algemene uitkering bijvoorbeeld ook de decentralisatie- en integratie-uitkeringen). Artikel 17b, derde lid, Fwv bepaalt namelijk dat de betalingen op grond van artikel 15 Fwv (de betalingen uit de fondsen) kunnen worden opgeschort. In de memorie van toelichting wordt echter niet gesproken van een opschorting van uitkeringen uit de fondsen, maar over opschorting van (enkel) de *algemene uitkering*.⁴⁹ Met dit wetsvoorstel wordt aan deze onduidelijkheid een einde gemaakt door te expliciteren dat het gaat om de opschorting van (alle) betalingen uit de begrotingsfondsen (dus naast de algemene uitkering bijvoorbeeld ook de bijzondere provinciefonds- of gemeentefondsuitkering). Jaarlijks ontvangen alle provincies en gemeenten betalingen uit het provincie- of gemeentefonds in 50 termijnen⁵⁰. Als het maatregelenbeleid enkel de algemene uitkering zou omvatten, zou dit deel als het ware van de wekelijkse betaling moeten worden afgehaald. Daarom ligt het ook uitvoeringstechnisch meer voor de hand om bij de wekelijkse betalingen aan te sluiten en alle uitkeringen van de fondsen onder het maatregelenbeleid te laten vallen.

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

Artikel I, onderdeel P

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

Artikel I, onderdeel Q

Dit wijzigingsonderdeel betreft een aanpassing van artikel 19 van de Financiële-verhoudingswet. Op dit moment zijn artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet niet van toepassing op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van de specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 17, derde en vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet (tijdelijke en eenmalige specifieke uitkering). Uit de betreffende artikelen uit de Provincie- en Gemeentewet volgt dat bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur de gevallen worden geregeld waarbij het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie. Het gaat hierbij om informatie die met een zekere regelmaat wordt verstrekt of

⁴⁹ Kamerstukken II, 20007/08, 31327, nr. 3.

⁵⁰ art. 26, eerste lid, Besluit financiële verhouding 2001.

ingewonnen, dan wel door een groot aantal provincies of gemeenten wordt verstrekt c.q. daar wordt ingewonnen.⁵¹ Ook informatie die in het kader van een specifieke uitkering wordt opgevraagd, kan onder de reikwijdte van dit artikel vallen (als bijvoorbeeld de informatie van een groot aantal provincies of gemeenten wordt gevraagd of de informatie regelmatig wordt ingewonnen). Bij de (huidige) tijdelijke of eenmalige specifieke uitkering, zoals thans geregeld in artikel 17, derde en vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet, is het echter niet mogelijk om de informatievoorziening te regelen bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur. Deze specifieke uitkeringen worden immers bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling geregeld. Om de informatievoorziening bij deze specifieke uitkering toch mogelijk te maken, bepaalt het huidige artikel 19 van de Financiële-verhoudingswet dat artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet, niet van toepassing zijn bij de tijdelijke en eenmalige specifieke uitkering.

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

Artikel I, onderdeel R

In het huidige artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet is de verplichting opgenomen jaarlijks het overzicht specifieke uitkeringen (OSU) aan de Tweede Kamer te zenden. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds is toegelicht, wordt voorgesteld in de wet vast te leggen dat voortaan een Overzicht financiën provincies en een Overzicht Financiën gemeenten aan de beide Kamers wordt gezonden. Dit dient vóór 31 december van het jaar t+1 te gebeuren.

Artikel I, onderdeel S

Artikel 21 van de Financiële verhoudingswet heeft betrekking op rijksbijdragen aan derden die afhankelijk zijn gemaakt van verstrekkingen van provincies of gemeenten (zogenoemde 'koppelsubsidies').⁵² Artikel 21 bepaalt dat verschillende bepalingen over de specifieke uitkering van overeenkomstige toepassing zijn op deze bijdrage. Het gaat hier onder andere om de bepaling dat de bijdrage slechts wordt verstrekt als dat 'bijzonder aangewezen wordt geacht'⁵³ of het voorschrift dat over de verstrekking van een bijdrage tijdig overleg met de fondsbeheerders plaatsvindt.⁵⁴ Het feit dat deze voorschriften van *overeenkomstige* toepassing zijn, maakt echter nog niet dat de bijdragen aan derden ook specifieke uitkeringen zijn. Specifieke uitkeringen kunnen immers enkel aan provincies of gemeenten (of bij verlengd lokaal bestuur: aan gemeenschappelijke regelingen) worden verstrekt.⁵⁵ De huidige wettekst wekt met het woord

⁵¹ Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 117.

⁵² Kamerstukken II 1996/97, 25464, nr. 3, p. 5.

⁵³ Het huidige artikel 16, tweede lid; nieuw: art. 15a, derde lid.

⁵⁴ Het huidige artikel 18, eerste lid; nieuw: art. 15a, vijfde lid.

⁵⁵ Artikel 15a Fvw en art. 34a, 47a en 58a van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

'uitkering' echter wel de indruk dat de bijdragen aan derden specifieke uitkeringen zijn. Om deze reden wordt met dit wijzigingsartikel het woord 'uitkering' vervangen door 'bijdrage'. Verder zijn de artikelverwijzingen in artikel 21 aangepast.

Artikel I, onderdeel T

Met dit wijzigingsonderdeel wordt explicieter in artikel 22 van de Financiële-verhoudingswet tot uitdrukking gebracht dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over een ingroeipad ter voorkoming van onaanvaardbare herverdeeleffecten bij de wijziging van een uitkering. (zie verder paragraaf 3.7 van het algemeen deel van deze toelichting). Zie ook paragraaf 3.7. van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel II

Zoals reeds in paragraaf 3.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is beschreven, wordt in het kader van 'comply or explain' beoogd de voorgestelde aanpassingen ten aanzien van de specifieke uitkeringen ook door te voeren ten aanzien van de bijzondere uitkeringen die aan de Caribische openbare lichamen kunnen worden verstrekt. Met het voorgestelde artikel II worden de daarvoor noodzakelijke wijzigingen in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) doorgevoerd. Hieronder worden de afzonderlijke wijzigingsonderdelen toegelicht. Aangezien de wijzigingen in de FinBES ten aanzien van de bijzondere uitkering vrijwel identiek zijn aan de wijzigingen ten aanzien van de specifieke uitkering, is de toelichting voor het overgrote deel gelijklopend met de toelichting op de vergelijkbare wijzigingsonderdelen van artikel I.

Artikel II, onderdeel A

In artikel 91 van de FinBES is de definitie van een bijzondere uitkering geregeld. Hoewel blijkens de memorie van toelichting bij de FinBES beoogd lijkt voor wat betreft de definitie van de bijzondere uitkering aan te sluiten bij de definitie van de specifieke uitkering, verschillen beide definities licht van elkaar. Zo wordt in artikel 91 FinBES gesproken over een 'publiek belang' terwijl artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet het heeft over een 'openbaar belang'.⁵⁶ Ook ontbreekt in de FinBES de evenknie van artikel 15a, tweede lid, Fvw, waarin wordt geregeld welke bijdragen geen bijzondere uitkeringen zijn.⁵⁷ Deze verschillen kunnen aanleiding geven tot misverstanden. Daarom wordt met dit wijzigingsonderdeel voorgesteld voor de bijzondere uitkering exact dezelfde definitie te hanteren als de definitie van de specifieke uitkering in de Fvw. Dit gebeurt in het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 91.

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

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

⁵⁶ Overigens is in de memorie van toelichting bij FinBES ook de term 'openbaar belang' opgenomen (en niet 'publiek belang') (Kamerstukken 2009/10, 31958, nr. 3, p. 53).

⁵⁷ Overigens wordt hierop in de toelichting bij de FinBES wel ingegaan. Kamerstukken 2009/10, 31958, nr. 3, p. 53.

subsidie (meer) is en dat een bijzondere uitkering niet meer op basis van een subsidiegrondslag aan de Caribische openbare lichamen kan worden verstrekt.

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

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

Artikel II, onderdeel B

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

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

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

Indien gedurende de looptijd van een bijzondere uitkering echter toch zou blijken dat een tijdelijke bijzondere uitkering langer dan vijf jaar voort dient te duren, bestaat er op grond van het derde lid de mogelijkheid om de bijzondere uitkering met vijf jaar te verlengen. Dit dient dan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) te gebeuren. Ook deze maatregel dient een vervaldatum te bevatten die niet later valt dan vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van de maatregel, met dien verstande dat hij van toepassing blijft op uitkeringen die reeds vóór de vervaldatum zijn verstrekt. Voor de verlenging door middel van een AMvB is gekozen vanwege het feit dat een ontwerp-AMvB aan de ministerraad en de Afdeling advisering van de Raad van State moet worden voorgelegd. Dit voorkomt een al te lichtvaardige verlenging van een bijzondere uitkering die naar haar aard tijdelijk is. In de praktijk kan ervoor worden gekozen om de ministeriële regeling, bedoeld in het tweede lid, voortaan op de AMvB te laten berusten. In een dergelijk geval bevat de AMvB een delegatiegrondslag en een vervaldatum en wordt de uitkering voortgezet met de AMvB als grondslag voor de verstrekking. Anders dan bij de ministeriële regeling, bedoeld in het tweede lid, is het mogelijk de vervaldatum van de AMvB zo aan te passen dat daarmee de bijzondere uitkering opnieuw met ten hoogste vijf jaar verlengd wordt. Dit is in het vierde lid geregeld. Het is dus mogelijk om de AMvB telkens met vijf jaar te verlengen. Hiervoor dient dan wel telkens een AMvB te worden vastgesteld die strekt tot wijziging van de vervaldatum. Dit betekent dat ook een (nieuwe) verlenging aan de ministerraad en Raad van State moet worden voorgelegd.

Om te voorkomen dat na het vervallen van een tijdelijke regeling als bedoeld in het tweede lid opnieuw een tijdelijke regeling wordt vastgesteld met nagenoeg dezelfde inhoud, is in het vijfde lid een bepaling opgenomen die vergelijkbaar is met artikel 4.10, zesde lid, Comptabiliteitswet 2016. Met deze bepaling wordt dus voorkomen dat ervoor wordt gekozen om – in plaats van een tijdelijke bijzondere uitkering bij AMvB te verlengen – een nieuwe tijdelijke regeling op te stellen met (nagenoeg) dezelfde inhoud. Het vijfde lid bepaalt dat als een tijdelijke bijzondere uitkering voor overwegend hetzelfde openbaar belang wordt verstrekt en onder dezelfde voorwaarden, deze tijdelijke bijzondere uitkering bij of krachtens AMvB moet worden geregeld. In deze bepaling zijn het derde lid, tweede volzin en het vierde lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat ook in deze AMvB een vervaldatum dient te worden opgenomen, met dien verstande dat tevens geregeld dient te worden dat de maatregel van toepassing blijft op uitkeringen die vóór de vervaldatum zijn verstrekt. Verder is het mogelijk deze vervaldatum (conform het vierde lid) te verlengen.

In het zesde lid is geregeld dat een bijzondere uitkering in afwachting van een wet of een AMvB⁵⁸ bij ministeriële regeling kan worden geregeld. Wel dient dan binnen een jaar na de inwerkingtreding van de betreffende regeling een AMvB in werking te zijn getreden of een voorstel van wet te zijn ingediend. Indien dat onverhoopt niet lukt, dan vervalt de ministeriële regeling (vanaf dat moment; zie zevende en achtste lid). Het zesde tot en met achtste lid komen in de plaats van het huidige artikel 92, tweede lid, onderdeel a.

Artikel II, onderdeel C

Met dit wijzigingsonderdeel wordt de evenknie van respectievelijk het voorgestelde artikel 16a en artikel 17 Fvw in de FinBES geregeld.

In het voorgestelde artikel 92a wordt geregeld dat bij het regelen van i een bijzondere uitkering ten minste regels moeten worden gesteld inzake:

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

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

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

⁵⁸ Hieronder valt ook de AMvB, bedoeld in het derde of vijfde lid.

een beschikking kan worden verstrekt. Het voorgestelde artikel 92b is thans geregeld in artikel 92, tweede lid, onderdeel c en d.

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

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

In het tweede lid van artikel 92b wordt geregeld welke elementen de beschikking in ieder geval dient te bevatten.

Artikel II, onderdeel D

Op dit moment is artikel 214 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) niet van toepassing op de regeling van de informatievoorziening ten aanzien van een bijzondere uitkering als bedoeld in artikel 92, derde en vijfde lid, van de FinBES (tijdelijke of eenmalige bijzondere uitkering). Uit het betreffende artikelen uit de WolBES volgt dat bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur de gevallen worden geregeld waarbij het bestuurscollege verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie. Het gaat hierbij om "alle informatie die afkomstig is uit een informatiesysteem van een openbaar lichaam. Dit kan een bestaand of een te ontwikkelen en een geautomatiseerd of een handmatig gevoerd systeem betreffen."⁵⁹ Ook informatie die in het kader van een bijzondere uitkering wordt opgevraagd, kan onder de reikwijdte van dit artikel vallen. Bij de (huidige) tijdelijke of eenmalige bijzondere uitkering, zoals thans geregeld in artikel 92, derde en vijfde lid, van de FinBES, is het echter niet mogelijk om de informatievoorziening te regelen bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur. Deze bijzondere uitkeringen worden immers bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling geregeld. Om de informatievoorziening bij deze bijzondere uitkering toch mogelijk te maken, bepaalt het huidige artikel 93 van de FinBES dat artikel 214 van de WolBES niet van toepassing zijn bij de tijdelijke en eenmalige bijzondere uitkering.

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

⁵⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 3, p. 114.

bedoeld in het voorgestelde artikel 92b) is het dus niet mogelijk het bestuurscollege te verplichten tot het aanleveren van systematische informatie.

Artikel II, onderdeel E

In het huidige artikel 94 FinBES is de verplichting opgenomen jaarlijks het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) aan de Tweede Kamer te zenden. Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is toegelicht, wordt voorgesteld in de Financiële-verhoudingswet vast te leggen dat voortaan een Integraal Overzicht provincies en een Integraal Overzicht gemeenten aan de beide Kamers wordt gezonden. In dit wijzigingsonderdeel wordt hetzelfde geregeld ten aanzien van de Caribische openbare lichamen. In het voorgestelde artikel 94 FinBES wordt dan ook geregeld dat een overzichtsrapport betreffende de financiën van de openbare lichamen aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt gezonden. Dit dient vóór 31 december van het jaar t+1 te gebeuren.

Artikel III

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

Artikel IV

In artikel 110 van de Gemeentewet is geregeld dat plannen of beleidsverslagen enkel van de provincie mogen worden gevorderd in bij de wet te bepalen gevallen. De bepaling uit de Gemeentewet is erop gericht "soberheid en terughoudendheid" te betrachten bij het vragen van plannen en beleidsverslagen. Op die wijze is beoogd een dam op te werpen tegen nodeloze bureaucratie maar is tevens gestreefd naar het scheppen van ruimte voor gemeentebesturen om een efficiënt en planmatig beleid te voeren.⁶⁰ Artikel 110, vierde lid, van de Gemeentewet bevat echter een uitzondering op de hoofdregel dat plannen of beleidsverslagen enkel kunnen worden gevorderd in bij de wet te bepalen gevallen. Het artikellid bepaalt namelijk dat plannen en beleidsverslagen ook in andere dan bij de wet bepaalde gevallen kunnen worden gevraagd als onderdeel van een tijdelijke specifieke uitkering als bedoeld in artikel 17 Fvw. Dit betekent dat een wettelijke grondslag voor het opvragen van plannen of beleidsverslagen niet is vereist bij een tijdelijke specifieke uitkering. Wel geldt als voorwaarde dat de plannen of beleidsverslagen ten hoogste vier jaar mogen worden gevraagd.

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

Verder wordt voorgesteld om de termijn waarbinnen de plannen en beleidsverslagen mogen worden gevraagd (thans: vier jaar) te verhogen naar vijf jaar. Dit houdt verband met het feit dat de tijdelijke specifieke uitkering zoals die met dit wetsvoorstel wordt geregeld (voorgestelde artikel

⁶⁰ Kamerstukken II, 1987/88, 19403, nr. 8, p. 3 -4.

16, tweede lid, Fwv) in beginsel ook maximaal vijf jaar duurt. Indien een langere termijn wenselijk is, geldt ingevolge artikel 110, tweede lid, Gemeentewet dat wel een afzonderlijke grondslag bij de wet benodigd is voor het vragen van plannen of beleidsverslagen.

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

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

Artikel V

In het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, van de FinBES wordt geregeld dat specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen geen subsidies zijn. Thans zijn enkele kaderwetten voor subsidies (waaronder de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies) echter ook van toepassing op specifieke uitkeringen. In deze kaderwetten komt in enkele gevallen de vermelding 'onverminderd artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet' voor. Daarmee wordt verondersteld dat deze wetten zich ook uitstrekken tot specifieke uitkeringen. Ook wordt in deze kaderwetten geregeld dat, in afwijking van artikel 4:21, derde lid, Awb, titel 4.2 van de Awb van toepassing is op subsidies die worden verstrekt op grond van een AMvB of ministeriële regeling die uitsluitend voorziet in de verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Op grond van dergelijke bepalingen is de subsidietitel van toepassing op een specifieke uitkering indien deze wordt verstrekt op grond van die kaderwet of een op die kaderwet gebaseerde AMvB of ministeriële regeling. Het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, FinBES noopt tot wijziging van deze kaderwetten. Daarom wordt met dit wijzigingsartikel een aantal aanpassingen in de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies voorgesteld. Zoals dat de zinsnede 'onverminderd artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet' komt te vervallen en dat voor specifieke en bijzondere uitkeringen aparte voorschriften worden voorgesteld die worden onderscheiden van de bepalingen die gelden voor subsidies.

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

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

aard zijn. Daarnaast wordt in de voorgestelde aanpassingen van deze kaderwet geëxpliciteerd dat er regels kunnen worden gesteld over specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen (voor de Caribische openbare lichamen).

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

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

Artikel VI

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

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

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

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

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

Artikel VII

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

Artikel VIII

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

ontstaat geen verwarring over de vraag of de Kaderwet tevens betrekking heeft op de specifieke en bijzondere uitkeringen.

Artikel IX

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

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

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

Artikel X

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

Artikel XI

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

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

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

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

Artikel XII

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

Artikel XIII

Met dit artikel wordt de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. Op dit moment veronderstelt de Wet gemeenschappelijke regelingen dat specifieke uitkeringen tevens aan gemeenschappelijke regelingen kunnen worden verstrekt. Dit is echter niet expliciet geregeld. Daarom wordt met artikel XIII in de Wet gemeenschappelijke regelingen geëxpliciteerd dat specifieke uitkeringen tevens aan gemeenschappelijke regelingen (meer specifiek: het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie)⁶¹ kunnen worden verstrekt.

In de tweede plaats wordt in de betreffende artikelen het eerste lid, onderdeel b, en het tweede lid, onderdeel b, inhoudelijk gewijzigd. In het eerste lid, onderdeel b, is geregeld dat het maatregelenbeleid ook kan worden ingezet bij gemeenschappelijke regelingen die de verantwoordingsinformatie voor specifieke uitkeringen niet (tijdig) of onjuist aanleveren. In het tweede lid, onderdeel b, is geregeld dat het maatregelenbeleid kan worden ingezet bij het niet (tijdig) of onjuist aanleveren van de zogenoemde 'Informatie voor derden' (Iv3- informatie). Met onderhavige wijziging wordt verduidelijkt dat het maatregelenbeleid niet enkel betrekking heeft op de opschorting van de algemene uitkering, maar op *alle* uitkeringen uit het provinciefonds of gemeentefonds die betaald worden aan de provincies of gemeenten die aan de gemeenschappelijke regeling deelnemen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel O.

Artikel XIV

Met dit artikel wordt de Wet Mobiliteitsfonds aangepast. Ook in deze wet is het uitgangspunt dat het subsidiebegrip tevens de specifieke uitkering omvat. Aangezien dit wetsvoorstel regelt dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, zou dit betekenen dat de Wet Mobiliteitsfonds geen bevoegdheid meer zou bieden om vanuit het Mobiliteitsfonds specifieke uitkeringen te verstrekken of regels omtrent de specifieke uitkering te stellen. Om dit te voorkomen, wordt in de Wet Mobiliteitsfonds geëxpliciteerd dat naast subsidies ook specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt. Tevens wordt geëxpliciteerd dat de in artikel 7, vierde en vijfde lid, van de Wet Mobiliteitsfonds bedoelde voorhangprocedure niet alleen betrekking heeft op subsidies, maar ook

⁶¹ Een andere rechtsvorm die de Wgr kent, is het gemeenschappelijk orgaan. Deze gemeenschappelijke regeling heeft echter geen rechtspersoonlijkheid. Dit maakt dat het verstrekken van een specifieke uitkering aan een gemeenschappelijk orgaan niet mogelijk is.

op specifieke uitkeringen. Verder worden enkele verwijzingen naar de Kaderwet subsidies I en M aangepast. Deze aanpassingen houden verband met de wijziging van de citeertitel van deze Kaderwet (artikel VI).

Artikel XV

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

Verder wordt met dit wijzigingsartikel artikel 6 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid aangepast, omdat in dit artikel is geregeld dat de Minister een specifieke uitkering aan derden kan verstrekken als deze subsidie is gebaseerd op een bestuursovereenkomst tussen de Minister en een provincie, gemeente of Caribisch openbaar lichaam. Het is echter niet juist dat een specifieke uitkering aan derden kan worden verstrekt. Specifieke uitkeringen kunnen immers enkel aan provincies of gemeenten (of bij verlengd lokaal bestuur: aan gemeenschappelijke regelingen) worden verstrekt.⁶² Het is dan ook zuiverder dat in dit artikel het begrip 'subsidie' wordt gehanteerd in plaats van 'specifieke uitkering'. Daarom wordt met dit wijzigingsartikel het begrip 'specifieke uitkering' vervangen door 'subsidie'.

Artikel XVI

Met dit artikel wordt de Wet open overheid aangepast. In artikel 3.3, tweede lid, van de Woo – dat op dit moment overigens nog niet in werking is getreden – wordt geregeld welke beschikkingen een bestuursorgaan openbaar dient te maken. Hierbij geldt dat ook beschikkingen op grond van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) uit eigen beweging openbaar gemaakt dienen te worden. Juist als een beschikking betrekking heeft op de besteding van publieke middelen, is het immers van belang dat die beschikking openbaar wordt gemaakt.⁶³ Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zou echter onbedoeld uit artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, subonderdeel 20° volgen dat deze beschikkingen in sommige gevallen toch niet openbaar hoeven te worden gemaakt.

In het betreffende subonderdeel is namelijk geregeld dat beschikkingen waarbij geen belangen van derden betrokken zijn, niet openbaar gemaakt dienen te worden. Indien de betreffende beschikking echter de verlening of vaststelling van een subsidie aan anderen dan natuurlijke personen betreft, geldt de uitzondering niet en dient de beschikking toch openbaar te worden gemaakt. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat specifieke uitkeringen op grond van de Fvw en bijzondere uitkeringen op grond van de FinBES *geen* subsidies (meer) zijn. Dit betekent dat het begrip 'subsidie' in subonderdeel 20° niet tevens meer betrekking heeft op specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen. In de praktijk zou het echter voor kunnen komen dat een beschikking op grond waarvan een specifieke of bijzondere uitkering wordt verstrekt slechts aan één ontvanger gericht is.⁶⁴ In dit geval zou na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de uitzondering van subonderdeel 20° van toepassing zijn, omdat er geen sprake is van een beschikking waarbij de belangen van derden betrokken zijn *en* er niet langer sprake is van een subsidie. Dit zou dus betekenen dat de beschikking in kwestie niet openbaar hoeft te worden gemaakt. Aangezien dit onwenselijk is, wordt met deze technische wijziging in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k,

⁶² Artikel 15a Fvw en art. 34a, 47a en 58a van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁶³ Zo wordt in de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Woo ten aanzien van subsidies aan niet-natuurlijke personen opgemerkt dat het belang van openbaarmaking van de besteding van publieke middelen zwaarder weegt dan het belang van de ontvanger om de beschikking niet openbaar te maken. Zie: Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 3, p. 17.

⁶⁴ Hierbij kan worden gedacht aan een incidentele specifieke uitkering aan slechts één provincie of gemeente.

subonderdeel 20° van de Woo geëxpliciteerd dat die uitzondering niet van toepassing is op beschikkingen op grond van de Fvw en de FinBES. Dit betekent dus dat – zoals nu ook al de bedoeling is – alle beschikkingen in verband met uitkeringen op grond van de Fvw en FinBES actief openbaar gemaakt dienen te worden. Ook de beschikkingen die verband houden met de bijzondere fondsuitkering dienen dus actief openbaar te worden gemaakt.

Artikel XVII

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

Artikel XVIII

Het voorgestelde artikel XVI behelst een evaluatiebepaling.

Artikel XIX

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

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

Artikel XX

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

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

Artikel XXI

In het voorgestelde artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet en artikel 91, vierde lid, van de FinBES wordt geregeld dat specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen aan de Caribische openbare lichamen geen subsidies zijn. Om te voorkomen dat reeds bestaande specifieke uitkeringen die op subsidiegrondslagen zijn gebaseerd, als gevolg van de inwerkingtreding van deze wet niet meer rechtsgeldig zijn, is artikel XXI, eerste lid, in dit wetsvoorstel opgenomen. Met deze bepaling van eerbiedigend overgangsrecht wordt geregeld dat de bepaling dat specifieke uitkeringen geen subsidies zijn, niet van toepassing is op:

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

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

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

Artikel XXII

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

Artikel XXIII

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

Artikel XXIV

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

Artikel XXV

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

Artikel XXVI

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

Artikel XXVII

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet. De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel XXVIII

Dit artikel bevat de citeertitel van dit wetsvoorstel.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane) en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Bijlage 1. Adviezen onderzoekers versus besluitvorming Taskforce uitkeringsstelsel

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

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

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

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

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

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