

24 april 2025

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

1. Inleiding en leeswijzer

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

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

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

2. Algemeen oordeel

Het wetsvoorstel kent zoals gezegd een lange aanloop en een nog langere voorgeschiedenis. Al bijna 10 jaar geleden is begonnen met pogingen om het uitkeringsstelsel aan te passen. Een eerder wetsvoorstel daartoe is na advies van de Raad van State ingetrokken. Gevolg daarvan was dat het aantal specifieke uitkeringen verder is gestegen. Ondanks de pogingen om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen en het recente kabinetsvoornemen om vrijwel alle specifieke uitkeringen om te zetten, blijft deze uitkeringsvorm toch nog vaker ingezet worden dan volgens ons noodzakelijk is. Doel van dit wetsvoorstel is om daar verandering in aan te brengen. Daarom is ons er veel aan gelegen dat dit wetsvoorstel met tempo wordt doorgezet en behandeld door de Tweede en Eerste Kamer.

Gelet op de inhoud moet dat wat ons betreft ook mogelijk zijn. Met het deel van het wetsvoorstel dat ziet op het uitkeringsstelsel worden in zijn algemeenheid goede stappen gezet voor verbetering van het uitkeringsstelsel. Met het schrappen van verschillende uitkeringsvormen wordt een meer overzichtelijk uitkeringsstelsel gerealiseerd. Met de bijzondere fondsuitkering (BFU) lijkt een goede bekostigingsvorm te zijn gevonden voor maatschappelijke opgaven waarbij rijk en gemeenten samen optrekken en afspraken willen maken. Voor dit onderdeel kan ook worden

gesteld dat de voorbereiding in goede samenwerking heeft plaatsgevonden. Het gecombineerde interdepartementale en interbestuurlijke overleg onder regie van BZK heeft daar zeker aan bijgedragen. Dat laat onverlet dat ons eindoordeel kan verschillen van het eindproduct zoals dat ambtelijk is voorbereid. Onze reactie op dit onderdeel kent echter overwegend een verduidelijkend of aanscherpend karakter.

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

Het spreekt voor zich dat dit wat ons betreft geen ideale situatie is en betreuren het feit dat we als VNG niet vooraf geconsulteerd zijn zoals de code interbestuurlijke verhoudingen voorschrijft. In onze reactie gaan we in hoofdstuk 3 in aparte paragrafen in op de diverse voorstellen tot wetswijziging. Hierbij volgen we grotendeels de opbouw van de algemene toelichting uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. In hoofdstuk 4 gaan we in op de verdeling en de normering van het fonds en op de financiële verhoudingen in het algemeen.

3. Het uitkeringsstelsel

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

De bijzondere fondsuitkering (BFU) (3.1 in wetsvoorstel)

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

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

De BFU lijkt een goede uitkeringsvorm voor de bekostiging van verschillende taken van gemeenten en in het bijzonder voor situaties waarin rijk en gemeenten samenwerken aan maatschappelijke opgaven. De BFU maakt het immers mogelijk om goede afspraken te maken over de wederzijdse inzet en deze te monitoren. Met de BFU lijkt hiermee een praktisch toepasbare uitkeringsvorm te zijn gevonden waarbij tegelijk de autonomie van gemeenten geborgd wordt met als belangrijk element dat de uitkering vrij besteedbaar blijft. In de uitwerking van de BFU vinden we het onderscheid dat in de Memorie van Toelichting (MvT) wordt gemaakt tussen voorwaarden en afspraken behulpzaam om te borgen dat gemeenten vanuit hun autonomie met het rijk kunnen samenwerken. In de MvT is helder opgenomen dat het stellen van voorwaarden niet toelaatbaar is. Voorwaarden tasten namelijk de beleidsvrijheid en daarmee de autonomie van

gemeenten aan. Het maken van afspraken is wel toegestaan. Hierbij vinden wij van belang dat die afspraken alleen acceptabel zijn als gemeenten ze vanuit hun autonomie hebben kunnen maken.

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

BFU mag geen quasi-specifieke uitkering worden

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

Rol van de fondsbeheerders bij de BFU is niet stevig genoeg

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

Er is nadere concretisering van de BFU nodig, bijvoorbeeld met een afwegingskader. Wij merken nu al in gesprekken over de BFU dat er veel onduidelijkheid is over de toepassing van de BFU en wat wel en niet toelaatbaar is bij een BFU. Dit laatste vooral in relatie tot de vraag wanneer een bepaalde invulling ten koste gaat van de vrije besteedbaarheid van de middelen. Wij

vragen daarom met een afwegingskader of iets dergelijks te komen waarmee een nadere concretisering wordt gemaakt over de mogelijkheden van de BFU. Dit lijkt ons essentieel voor een succesvolle toepassing van de BFU en het voorkomen van onduidelijkheden ook in het licht van de opvattingen van de Algemene Rekenkamer in 2018. Wij geven in dit kader hieronder onze vragen en aandachtspunten mee bij achtereenvolgens: de te maken afspraken tussen rijk en gemeenten, de wijze van verdelen en de verplichte informatielevering. Ook leggen wij enkele casussen voor met de vraag of deze zijn toegestaan bij de BFU. Wij verzoeken de reactie op onderstaande punten en casussen ook te benutten om de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel aan te scherpen.

Over het maken van afspraken tussen rijk en gemeenten:

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

Over de wijze van verdelen:

- In de MvT is opgenomen dat verdeeld kan worden op basis van kwalitatieve en kwantitatieve data. Onduidelijk blijft in welke gevallen kwalitatieve data gebruikt kunnen worden. Er staat in de MvT slechts 1 voorbeeld: "Bij kwalitatieve criteria kan onder meer gedacht worden aan een geopenbaarde belangstelling van een gemeente of provincie, om te participeren in een pilotproject". Is de bedoeling dat kwalitatieve data alleen eenmalig gebruikt kunnen worden - zoals bij een pilot - of ook voor structurele uitkeringen?
- Ook is de MvT niet duidelijk over de vraag of het toelaatbaar is dat de (kwalitatieve of kwantitatieve) data beïnvloedbaar is voor gemeenten. De onderzoekers van COELO geven in hun advies uit 2022 over het uitkeringsstelsel aan dat het ongewenst is dat er een sturende werking¹ uitgaat van de verdeelmaatstaven omdat dit niet passend is bij het algemene middelenkarakter van het fonds. De VNG is van mening dat dit een goed uitgangspunt is. Desondanks zijn we van mening dat in bijzondere gevallen afgeweken moet kunnen worden van dit uitgangspunt. Hiermee kan de BFU ook gebruikt worden voor de bekostiging van bepaalde maatschappelijke opgaven waarvoor (tijdelijk) geen goede objectieve verdeelmaatstaven beschikbaar zijn of waarvan het tempo en de opgave van gemeente tot gemeente sterk afwijkt. Hoe kijken de fondsbeheerders hier tegenaan? Bent u het ermee eens dat in uitzonderingsgevallen bijvoorbeeld verdeeld kan worden op basis van aantallen die zijn opgenomen in een gemeentelijk project- of gebiedsplan? Denk - bij wijze van voorbeeld - aan aantallen woningen die door gemeenten worden aangesloten op stadswarmte.

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

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

Over verplichte informatielevering:

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

Concrete vragen en casussen

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

- In de MvT wordt – als voorbeeld van kwalitatieve informatie - gesproken over een geopenbaarde belangstelling in een pilotproject als basis voor de verdeling. Beogen de fondsbeheerders om daarbij ook te kijken naar de omvang van het pilotproject? Welke andere voorbeelden zijn er van kwalitatieve informatie en moet die informatie nog voldoen aan bepaalde voorwaarden?

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

Aparte indexatie van de BFU is wenselijk

Een punt waaraan wij belang hechten is de indexatie van de BFU, waarover wij helaas niets lezen in het wijzigingsvoorstel. Wij menen dat het algemene uitgangspunt moet zijn dat de BFU's op een vergelijkbare wijze moeten worden geïndexeerd als de AU en dat het indexeringsbedrag bij de BFU zelf wordt opgeteld. Dit betekent dat ook de BFU's in de circulaire in lopende prijzen worden getoond zodat voor iedereen helder is hoeveel accres iedere BFU heeft gegenereerd door de jaren heen.

Ons tweede punt is dat er ook redenen kunnen zijn om de BFU op een afwijkende manier te indexeren. Nu wordt dat al gedaan bij de IU Beschermd wonen en de IU Participatie. In de toekomst zou dat van belang kunnen zijn als delen van de AU voor Wmo en Jeugd in een BFU voor Wmo resp. Jeugd worden geplaatst. Wij pleiten ervoor dat die mogelijkheid expliciet wordt benoemd in de MvT of wordt aangegeven dat die mogelijkheid bestaat. Bij een afwijkende manier van indexeren is van belang dat met de koepels wordt gesproken over de exacte berekeningswijze en de gevolgen daarvan.

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

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

In de MvT wordt gesteld dat indien een vakminister een SPUK inricht het redelijk is dat hij dan ook voor (een deel van) de lasten die daarmee samenhangen een tegemoetkoming geeft of vergoedt. Er staat ook dat de vakminister verantwoordelijk is voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding. Dit is naar onze mening niet houdbaar. We willen benadrukken dat indien er een SPUK wordt ingericht de daarmee gepaard gaande kosten volledig vergoed dienen te worden. De minister van BZK heeft een bijzondere rol om de belangen van gemeenten mede te behartigen op dit vlak en zal dit punt ook actief moeten monitoren.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het mogelijk moet worden dat tijdelijke SPUKS van 5 jaar en korter bij ministeriële regeling geregeld kunnen worden. Dit roept de vraag op waarom de SPUKS niet minimaal op het niveau van een AMvB geregeld worden, als toch al de eis is dat iedere SPUK langs de ministerraad moet voor akkoord. Wat ons betreft is een AMvB ook een betere waarborg voor het niet lichtvaardig opleggen van verantwoordingseisen aan gemeenten. Het regelen van een SPUK bij minimaal een AMvB kan allereerst de rol van de minister van BZK beter borgen om het belang van gemeenten te toetsen binnen het kabinet. Hieraan gerelateerd is het advies² van de onderzoekers van COELO om in de ministeriële regeling (de mogelijke grondslag van de SPUK) alleen op te nemen hoe de verdeling is, maar niet bij ministeriële regeling verdere voorwaarden te stellen. In het wetsvoorstel is echter geregeld dat ook bij ministeriële regeling informatie-eisen gesteld mogen worden. Wij vinden dit onwenselijk omdat een ministeriële regeling te licht is en dus onvoldoende waarborgen bevat (o.a. geen toets Raad van State, geen rol minister BZK) en sluiten ons daarom aan bij het advies van de onderzoekers van COELO.

Het wetsvoorstel bevat een voorstel om een drempelbedrag te bepalen waaronder de verstrekking van een Specifieke Uitkering niet langer mogelijk is. Wij zijn hier ook voorstander van, omdat hiermee administratieve lasten voorkomen kunnen worden en onnodige verantwoording van gemeenten over de bestedingen. Deze drempel moet wel significant zijn. Een bedrag van bijvoorbeeld tien, twintig of zelfs vijftigduizend euro voor een 100+ gemeente is niet significant. De VNG is voorstander van het gebruik van forfaitaire bedragen bij de verantwoording van de besteding bij specifieke uitkeringen. In de MvT wordt aangegeven dat dit mogelijk wordt gemaakt via een delegatiebepaling. Onduidelijk is of deze delegatiebepaling nu in het wetsvoorstel is opgenomen. We horen graag hoe dit nu is geregeld.

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

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

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

Steviger positie fondsbeheerders/ BZK (3.5 in wetsvoorstel)

De onderzoekers van COELO hebben geadviseerd te zorgen voor een betere bewaking van de integriteit van het uitkeringsstelsel. Daarvoor is de minister van BZK eerstverantwoordelijk. Die moet (volgens COELO) bestaande bevoegdheden ten aanzien van de vakministers beter

² In het rapport van COELO is het zo verwoord: "Het opvragen van informatie over doelbereik en lasten bij activiteiten die gefinancierd worden via de bijzondere fondsuitkering is toelaatbaar indien dit een algemene wettelijke basis heeft en indien de omvang van uitkeringen niet (op korte termijn) gekoppeld is aan het verstrekken of de inhoud van deze informatie."

gebruiken, en zorgen voor overleg hierover tussen actoren binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid en decentrale overheden. Ook zouden de auditdienst rijk en de Algemene Rekenkamer een meer proactieve houding moeten aannemen. COELO schrijft in haar eigen rapport op pagina 91 hierover ook: “Naast deze voorstellen bepleiten wij dat de minister van BZK een meer verbindende rol gaat spelen tussen de verschillende actoren binnen de rijksoverheid die betrokken zijn bij uitkeringen aan decentrale overheden, en ook tussen deze actoren en de decentrale overheden zelf. Niet afwachten tot het knelt, maar structureel overleg om problemen proactief te voorkomen.”

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

Geen aanpassing voorkeursvolgorde (3.6 in het wetsvoorstel)

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

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

Op pagina 29 van de MvT staat dat de FinBES op dit moment geen uitkering kent die met de decentralisatie-uitkering vergelijkbaar is. Ook loopt er een afzonderlijk traject dat ziet op eventuele aanpassingen in het uitkeringsstelsel voor de openbare lichamen. Naar het oordeel van de regering is het op dit moment dan ook te voorbarig om nu al de bijzondere fondsuitkering in de FinBES op te nemen. De VNG is van mening dat de fondsbeheerders inhoudelijk moeten uitleggen waarom de BFU niet ook wordt toegepast in de FinBES. Het genoemde traject doet daar niets aan af. Het uitgangspunt is namelijk “comply or explain”. Graag horen we wat de (mogelijke) overwegingen zijn om de BFU niet ook toe te passen in de FINBES.

Op pagina 30 van de MvT staat dat het niet proportioneel is om de bijzondere uitkeringen (vergelijkbaar met de SPUKS in Nederland) – die vaak aan één van de openbare lichamen wordt verstrekt – aan de ministerraad voor te leggen. De VNG is het hier niet mee eens. Het verstrekken van een bijzondere uitkering aan de BES gaat gepaard met een opdracht vanuit het rijk. Het zou goed zijn als de MR toetst of dat nodig is. Waarom zou dat niet proportioneel zijn? Als deze redenering zou worden doorgetrokken dan zou niets dat gaat over de BES voorgelegd hoeven te worden aan de MR.

4. Verdeling, normering en financiële verhoudingen

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

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

Een andere aanpak voor de verdeelmaatstaven

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

Expliciet vastleggen van mogelijkheid ingroeipaden

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

De vereveningspercentages uit de wet

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

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

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

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

Aanpassing van de totstandkoming van de normeringssystematiek

In het wijzigingsvoorstel wordt voorgesteld een artikel op te nemen waarmee wordt geregeld dat gemeenten en provincies ‘betrokken’ worden bij aanpassingen van de normeringssystematiek. In de MvT wordt dit niet verder toegelicht dan dat op deze wijze het betrekken van de gemeenten expliciet in de wet staat. Op dit moment wordt de term ‘tijdig betrekken’ alleen gebruikt in artikel 2 (dat gaat over taakwijzigingen) en artikel 18 (dat gaat over wijzigingen van specifieke uitkeringen). Dit voorstel zou kunnen worden gezien als reactie op de voortdurende discussie over de (toepassing van) de normeringssystematiek en de – in eerste instantie – eenzijdige aanpassing ervan door het vorige kabinet. Daarmee zou het een erkenning zijn van het feit dat die aanpak in strijd was met tenminste de geest van de Fvw. Als dat zo is, dan kunnen wij dat uiteraard volmondig beamen. Omdat een nadere toelichting ontbreekt en wij evenmin betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit voorstel is voor ons niet duidelijk wat hier precies wordt beoogd.

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

- Een bepaling dat de (werking van de) normeringssystematiek in het Besluit financiële verhouding wordt opgenomen
- Dat aanpassing van het Besluit op dit punt alleen mogelijk is na akkoord van de koepels van gemeenten en provincies.

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

Mogelijke aanpassingen die nu niet in het voorstel zijn opgenomen

Omdat de vragen in het beleidskompas alleen zijn ingevuld voor het onderdeel ‘uitkeringsstelsel’ is de kans gemist om breder te kijken naar het verbeteren of actualiseren van de Fvw. Het lijkt ons dat het geen nader betoog hoeft dat de financiële verhoudingen onder druk staan, voor verbetering vatbaar zijn of onderhoud nodig hebben. Zowel Raad van State als de Raad voor het

Openbaar Bestuur hebben op verschillende momenten aanbevelingen gedaan met deze strekking. Het is dan ook jammer dat in dit voorstel uitsluitend een zuinig voorstel is opgenomen over de normeringssystematiek, terwijl er ook op andere onderdelen mogelijkheden zijn die bijdragen aan het verbeteren van de financiële verhoudingen. Daarom komen wij zelf met onderstaande voorstellen.

Sterkere positie minister BZK

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

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

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

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

Uitwerking art. 2

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

Belangrijk onderdeel van zowel het afwegingskader als de UDO was en is de beantwoording van de 'art 2- vraag', waarmee wordt bedoeld op art. 2 Fvw. Wij vinden het een gemiste kans dat deze wijzigingsronde van de Fvw niet wordt benut om art. 2 aan te scherpen en te verduidelijken. Zo zou in het eerste lid kunnen worden opgenomen dat hierbij in ieder geval wordt ingegaan op de financiële gevolgen van de organisatorische, personele en operationele consequenties van de beleidsvoornemens. Ook zou een lid kunnen worden toegevoegd waarmee de mogelijkheid ontstaat de vereisten voor de beantwoording van de art 2-vraag in lagere regelgeving te operationaliseren. Hierbij zou overigens het instrument van een ministeriële regeling toepasselijk zijn. Tot slot zou in lid 2 een directe relatie kunnen worden gelegd met art. 108 Gemeentewet, omdat er soms verwarring lijkt te zijn over de reikwijdte van dat artikel. Gelet op de uitingen van de minister van BZK is het doel van art. 2 om taken en middelen in balans te krijgen. Wij zijn ervan overtuigd dat indien deze vraag centraal had gestaan in het beantwoorden van de vragen uit het beleidskompas³, er zeker zou worden geconcludeerd dat de Fvw op onderdelen aangescherpt had kunnen worden.

Arbitrageregeling

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

5. Slotwoord

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

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