

37009 Wijziging van de Kaderwet overige JenV-subsidies in verband met het creëren van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen

Nr. 5 Verslag

Vastgesteld 16 oktober 2026

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend

onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te

brenge. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte

opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de

openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

I. ALGEMEEN DEEL

2

1. Inleiding

2

2. Reikwijdte en opzet

3

3. Regeldruk en gevolgen voor de rijksbegroting

5

4. Advies en consultatie

6

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

7

Artikel I

7

III. OVERIG

7

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Kaderwet overige JenV-subsidies in verband met het creëren van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van specifieke uitkeringen en bijzondere uitkeringen (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden begrijpen dat er in het kader van de verstrekking van langdurige of structurele specifieke uitkeringen op de betreffende beleidsterreinen gezocht wordt naar een algemene wettelijke grondslag. Toch hebben zij twijfels bij de nut en noodzaak van dit wetsvoorstel, zeker met oog op de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen en de verhoudingen tussen de verschillende overheden in Nederland.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen nog enkele vragen over het wetsvoorstel en maken nog een paar opmerkingen. Als eerste vragen zij wat de concrete aanleiding is voor het wetsvoorstel. Zijn er specifieke uitkeringen waarvoor op dit moment een wettelijke grondslag ontbreekt of binnenkort nodig is? Ook vragen zij welke problemen van burgers worden opgelost met het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierbij nog een aantal vragen. Deze leden vragen om een nadere toelichting bij de aanleiding van dit wetsvoorstel. Meer specifiek vragen zij waarom dit wetsvoorstel nu ingediend is, waarom de voorgestelde grondslagen tot nu toe niet bestonden en of er op dit moment specifieke uitkeringen zijn waarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt of op korte termijn nodig is.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van toereikende financiering

van gemeenten en provincies voor hun taken. Tegelijkertijd hebben zij zorgen over de ruime delegatiegrondslag, de lokale beleidsvrijheid en de parlementaire controle.

De leden van de BBB-fractie vragen waarom een brede grondslag voor specifieke uitkeringen noodzakelijk is, terwijl het regeringsbeleid juist gericht is op vermindering daarvan. Welke concrete financieringsproblemen worden met dit wetsvoorstel opgelost? Waarom volstaat een gerichte wettelijke grondslag voor de twee bestaande regelingen die met dit voorstel worden omgehangen niet? Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen?

De leden van de BBB-fractie vragen waarom de regering het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) om de delegatie naar ministeriële regeling te schrappen niet heeft overgenomen. Waarom moeten ook structurele uitkeringen op dit niveau kunnen worden geregeld? Dat delegatie juridisch mogelijk is, verklaart volgens deze leden nog niet waarom deze wenselijk is. Is de regering bereid structurele uitkeringen ten minste bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) te regelen en daarbij een voorhangprocedure op te nemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hechten aan de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten. Daarom zijn zij kritisch over het voorstel dat het verstrekken van specifieke uitkeringen eenvoudiger maakt. Tegelijk erkennen zij de waarde van programma's als Preventie met Gezag, die de regering via dit wetsvoorstel wil verankeren. Zij maken gebruik van deze gelegenheid tot het stellen van enkele vragen.

2. Reikwijdte en opzet

De leden van de D66-fractie lezen in het advies van de Afdeling stevige bezwaren over de onderbouwing van de noodzaak van deze wet, ook met het oog op de verhouding tot de aankomende Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen. Deze leden hebben vergelijkbare bezwaren. Juist de wijziging van de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen is geboren uit een brede wens om de hoeveelheid speciale uitkeringen (hierna ook: SPUK's) te verminderen. De toekomstige route, na die wetswijziging, voor middelen richting gemeenten voor een specifieke taak komt te liggen in de bijzondere fondsuitkering. Voornoemde leden zijn benieuwd of er specifieke aanleidingen of voorbeelden zijn waarom de regering met deze wet een grondslag voor de specifieke uitkeringen op de in de memorie van toelichting genoemde beleidsterreinen wil bieden, simultaan aan een wetsvoorstel wat de hoeveelheid SPUK's moet verminderen. Kan de

regering toelichten of er een concrete aanleiding ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel? Zijn er op dit moment specifieke uitkeringen waarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt of op korte termijn nodig is? En kan de regering uiteenzetten in welke opzichten de bijzondere fondsuitkering ontoereikend is, ten opzichte van wat de Kaderwet overige JenV-subsidies regelt? Zeker omdat de regering zelf aangeeft dat zij de SPUK achteraan in de voorkeursvolgorde plaatst, is het de aan het woord zijnde leden niet duidelijk wat de noodzaak is van de beoogde grondslag.

De leden van de D66-fractie lezen dat de beleidsterreinen waar deze Kaderwet op ziet, de asielopvang, criminaliteitsbestrijding en -preventie, slachtofferhulp en terrorismebestrijding en -preventie betreft. Deze leden vragen de regering uitgebreider te onderbouwen wat voorbeelden zijn die volgens de regering nopen tot het regelen van de beoogde grondslag op deze terreinen. Zij vragen daarbij nadrukkelijk aandacht te geven aan hoe de aanhangige wijziging van de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen en de daarin beoogde mogelijkheid om specifieke uitkeringen tot vijf jaar in te stellen bij ministeriële regeling zich daartoe verhoudt. Alleen specifieke uitkeringen van langer dan vijf jaar vereisen na die wetswijziging nog een aparte wettelijke grondslag. Hierover hebben voornoemde leden nog een aantal vragen. Kan de regering een overzicht verstrekken van de bestaande specifieke uitkeringen op het terrein van Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie? Hoeveel van deze bestaande uitkeringen hebben een looptijd van langer dan vijf jaar? Voor welke bestaande specifieke uitkeringen overweegt de regering na afloop verlenging op basis van de grondslag die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd?

De leden van de D66-fractie hebben voorts nog vragen over het eerder benoemde punt van de vermindering van het aantal SPUK's. De inzet van de regering is nadrukkelijk om het aantal SPUK's te verminderen. Deze leden verbazen zich in dat opzicht over dit wetsvoorstel, wat het verstrekken van SPUK's op specifieke JenV-beleidsterreinen makkelijker maakt. Voornoemde leden zijn voorts van mening dat het instellen van SPUK's buiten de ministerraad verkokering in de hand werkt en de kans ontnemt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) om meer regie te voeren op het aantal SPUK's. Dat laatste is juist de inzet van de wijziging van de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen. De aan het woord zijnde leden geloven juist in departementsoverstijgende regie en benadrukken het belang van instemming van de ministerraad dan wel de minister van BZK als vertegenwoordiger van de belangen van decentrale overheden. Kan de regering nader reflecteren op de spanning tussen de beleidsdoelen om specifieke uitkeringen terug te dringen enerzijds en de introductie van een brede grondslag om specifieke uitkeringen eenvoudiger, zonder aparte wettelijke grondslag, te verstrekken anderzijds?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering voornamelijk een technische onderbouwing geeft voor de verenigbaarheid van de Kaderwet met de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen. Als gevolg van het wetsvoorstel, komen echter de wettelijke grondslag en de beoordeling of een specifieke uitkering in een concreet geval bijzonder aangewezen is, op verschillende momenten te liggen: de wetgever stelt de algemene grondslag vast, maar de motivering of een specifieke uitkering voor een bepaald doel bijzonder aangewezen is, vindt plaats bij de totstandkoming van de ministeriële regeling. Daarmee wordt het primair aan de minister, in plaats van de wetgever, om de vereiste terughoudendheid te betrachten. In hoeverre acht de regering het passend bij de uitgangspunten van de Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen dat de afweging of een specifieke uitkering bijzonder aangewezen is, plaatsvindt bij ministeriële regeling in plaats van op wetsniveau? Kan de regering toelichten of zij voornemens is om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen op het terrein van Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie?

De leden van de D66-fractie constateren dat de formulering van artikel 4 van de Kaderwet overige JenV-subsidies aansluit bij die van verschillende andere subsidiekaderwetten. De bepaling laat open of deze regels bij AMvB of bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Aan de hand van welke criteria is de regering voornemens te bepalen of regels over een specifieke of bijzondere uitkering bij AMvB dan wel bij ministeriële regeling worden vastgesteld?

De leden van de VVD-fractie constateren dat volgens het Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2025 het ministerie van Justitie en Veiligheid 25 specifieke uitkeringen verstrekt, met in totaal 829 miljoen euro. Op het terrein van Asiel en Migratie gaat het om 18 specifieke uitkeringen, met in totaal ruim 2 miljard euro. Kan de regering een overzicht geven van deze uitkeringen? Kan zij per uitkering aangeven op welke grondslag die nu rust, hoeveel ervan op de uitzonderingen van artikel 17, tweede lid van de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw) rusten en hoeveel een looptijd van meer dan vijf jaar hebben? Welke bestaande uitkeringen wil de regering na afloop verlengen op basis van de grondslag uit dit wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Afdeling stelt dat het wetsvoorstel haaks staat op het kabinetsbeleid om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen. Deze leden vragen of het wetsvoorstel naar verwachting leidt tot meer of tot minder specifieke uitkeringen. Is de regering van plan het aantal specifieke uitkeringen op de terreinen van Justitie en Veiligheid en van Asiel en Migratie terug te dringen? Zo ja, hoe en binnen welke termijn?

De leden van de CDA-fractie merken op dat er verwezen wordt naar de

beoogde wijziging van de Fvw. Deze leden vragen om een nadere toelichting waarom voorliggend wetsvoorstel apart is ingediend en niet is ingepast binnen de voorgestelde Fvw. Dat had hen logischer geleken. Hiernaast merken zij op dat binnen de voorgestelde Fvw de bijzondere fondsuitkering (hierna: BFU) geïntroduceerd wordt als alternatief voor SPUK's. Voornoemde leden vragen of de regering middels dit wetsvoorstel voorsorteert op het gebruik blijven maken van SPUK's in plaats van BFU's. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of de regering overwogen heeft om gebruik te maken van BFU's in plaats van SPUK's voor asielopvang, criminaliteitsbestrijding en -preventie, slachtofferhulp en terrorismebestrijding en -preventie.

De leden van de BBB-fractie hechten aan de beleidsvrijheid van medeoverheden en de zeggenschap van gemeenteraden en provinciale staten. Aan welke concrete criteria wordt getoetst of een specifieke uitkering bijzonder aangewezen is en financiering via het gemeente- of provinciefonds onvoldoende passend is? Hoe wordt voorkomen dat de geschrapte grondslag voor openbare orde alsnog via de brede categorie criminaliteitsbestrijding en -preventie wordt benut om te sturen op autonome bevoegdheden van burgemeesters?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van de Afdeling de zorg dat specifieke uitkeringen de autonomie van provincies en gemeenten inperken. De regering beargumenteert dat de verstrekking van specifieke uitkering een grondslag vereist. Hoewel deze leden de noodzaak voor grondslag erkennen, vragen zij in hoeverre de huidige modus operandi, zonder grondslag, niet toereikend is in de uitvoering van deze specifieke uitkeringen. Verwacht de regering dat het aantal specifieke uitkeringen zal toenemen als gevolg van deze verankering? Deze leden constateren ook dat artikel 4 van het voorstel het de minister vrijlaat om specifieke uitkeringen te regelen via AMvB of via ministeriële regeling. Bij een AMvB is er ruimte voor de Afdeling om mee te spreken. De Afdeling stelt mede daarom voor de gehele ministeriële regeling te schrappen. Zou de regering kunnen overwegen om deze delegatie te beperken, bijvoorbeeld door middel van een horizonbepaling of een evaluatiebepaling op te nemen?

3. Regeldruk en gevolgen voor de rijksbegroting

De leden van de D66-fractie stellen samen met de Afdeling vast dat de parlementaire betrokkenheid bij een concrete structurele of meerjarige specifieke uitkering door het wetsvoorstel komt te vervallen en dat de regering voor parlementaire informatievoorziening verwijst naar de memorie van toelichting bij de begroting. Acht de regering de informatie in de begroting toereikend om de Staten-Generaal een samenhangend beeld te geven van zowel nieuw in te stellen als reeds verstrekte specifieke uitkeringen? Hoe wordt inzicht geboden in de aanleiding,

noodzaak en resultaten van deze uitkeringen? Zijn er situaties waarin de regering afzonderlijke informatieverstrekking aan de Staten-Generaal voorafgaand aan de instelling van een specifieke uitkering aangewezen acht?

Volgens de regering heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor de rijksbegroting en de regeldruk, omdat het wetsvoorstel alleen in een grondslag voorziet, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Deze leden merken op dat het wetsvoorstel juist bedoeld is om meerjarige en structurele uitkeringen eenvoudiger mogelijk te maken. Kan de regering in dat kader aangeven welk budgettaire beslag de uitkeringen op de terreinen van artikel 2a nu hebben en welke ontwikkeling zij verwacht?

Voor subsidies schrijft artikel 3, tweede lid van de Kaderwet een subsidieplafond voor, zo lezen de leden van de VVD-fractie. De Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor subsidieregelingen een horizonbepaling voor. Welke budgettaire begrenzing en welke vervaltermijn gelden voor specifieke uitkeringen op grond van dit wetsvoorstel?

De regering stelt dat de parlementaire betrokkenheid voldoende gewaarborgd is via de begroting en het Integraal Overzicht financiën. Volgens de leden van de VVD-fractie geeft de begroting geen inzicht in de aanleiding, het nut, de noodzaak en de resultaten van afzonderlijke uitkeringen. De regering erkent bovendien dat de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 aandacht vraagt. Is de regering bereid om een ontwerpregeling voor een meerjarige specifieke uitkering eerst aan de Kamer voor te leggen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen welke stappen vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid gezet worden om de verantwoordingslasten bij SPUK's tot een noodzakelijk minimum te beperken. Deze leden vragen ook wat een noodzakelijk minimum aan verantwoordingslasten bij SPUK's voor dit ministerie zou zijn.

4. Advies en consultatie

De leden van de D66-fractie constateren dat het bestuurscollege van Bonaire heeft gewezen op de afwijkende bestuurlijke inrichting van de Caribische openbare lichamen ten opzichte van gemeenten, waarbij telkens goed in acht zou moeten worden genomen tot welk bestuursorgaan de uitkering zich richt. Kan de regering toelichten of zij concrete voornemens heeft voor de verstrekking van bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op het terrein van Justitie en Veiligheid of Asiel en Migratie? Zo ja, op welke wijze houdt de regering daarbij rekening met de verschillen die zij signaleert in de toelichting van het wetsvoorstel?

De Afdeling wijst in haar advies naar artikel 17, vierde lid van de Fvw, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Volgens dat artikel wordt een

permanente specifieke uitkering bij wet geregeld en een uitkering met een looptijd van ten hoogste vier jaar bij AMvB. Voor de juridische houdbaarheid daarvan beroept de regering zich in het nader rapport alleen op de formulering “bij of krachtens” in het eerste lid. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot het vierde lid? Waarom gaat het nader rapport daar niet op in?

De leden van de VVD-fractie wijzen op de schriftelijke behandeling van de Kaderwet overige JenV-subsidies in 2020. De regering schreef toen in de nota naar aanleiding van het verslag in reactie op de aan het woord zijnde leden dat een AMvB in de rede ligt voor regelingen met een zekere bestendigheid. Een ministeriële regeling was alleen bedoeld voor gevallen met een grote behoefte aan flexibiliteit (Kamerstuk 35512, nr. 6, p. 3). Waarom geldt die lijn niet voor specifieke uitkeringen? De Regeling specifieke uitkering Preventie met Gezag 2026–2029 is de vierde opeenvolgende regeling sinds 2022. Hoe verhoudt zich dat tot het argument dat zo’n regeling spoedig moet kunnen worden vastgesteld?

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Deze leden lezen dat de Afdeling het wetsvoorstel bekritiseert vanwege het sterk vergemakkelijken van het verstrekken van SPUK’s en vanwege de zeer ruime delegatiegrondslag voor het verstrekken van SPUK’s per ministeriële regeling. Ten aanzien van het eerste punt vragen deze leden of de regering nader kan reflecteren op de spanning tussen de beleidsdoelen om specifieke uitkeringen terug te dringen en de introductie van een brede grondslag om specifieke uitkeringen eenvoudiger, zonder aparte wettelijke grondslag, te verstrekken. Zij vragen ook om een nadere toelichting hoe de ministeries bijdragen aan het tot een minimum beperken van het aantal SPUK’s.

Ten aanzien van het tweede punt vragen voornoemde leden of overwogen is om voor een delegatiegrondslag per AMvB te opteren en welke afweging hierin gemaakt is.

Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden wat de gevolgen zouden zijn als dit wetsvoorstel geen doorgang vindt en de status quo, dan wel met de voorgestelde wijzigingen uit de Wet herziening uitkeringsstelsel decentrale overheden, gehandhaafd zou worden.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven waar de grens ligt tussen criminaliteitsbestrijding en -preventie aan de ene kant en openbare orde aan de andere kant. Deze leden denken aan cameratoezicht, de inzet van boa’s, de bestuurlijke aanpak van ondermijning en de aanpak van woonoverlast. Hoe voorkomt de regering dat de geschrapte grondslag voor openbare orde via onderdeel b toch terugkomt?

Volgens voetnoot 9 vallen de regelingen voor gemeentelijke maatregelen

tegen overlast en criminaliteit bij asielzoekers (Staatscourant 2020, 37345 en Staatscourant 2022, 13770) alleen onder de nieuwe grondslag voor zover het om criminaliteit gaat. Welke onderdelen van deze regelingen vallen na dit wetsvoorstel buiten de grondslag? Kunnen gemeenten met een asielzoekerscentrum straks structureel worden ondersteund bij de aanpak van overlast? Zo nee, op welke andere manier wil de regering deze gemeenten ondersteunen?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het Kaderbesluit overige JenV-subsidies alleen toeziet op subsidies. Is de regering van plan dit besluit aan te passen of een aparte AMvB vast te stellen met algemene regels voor specifieke en bijzondere uitkeringen op grond van artikel 2a? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het toezicht op ontvangers van specifieke uitkeringen buiten artikel 6 valt. De verantwoording loopt via SiSa (Single information, Single audit). Hoe krijgt de regering zicht op de doeltreffendheid van de besteding en niet alleen op de rechtmatigheid? En hoe kan de regering zorgdragen dat er tijdig kan worden bijgestuurd als er onvoldoende zicht is op de doeltreffendheid van de middelen? En op welke manier wordt de Kamer daarover geïnformeerd?

III. OVERIG

De leden van de BBB-fractie vinden dat taken en middelen bij elkaar moeten passen. Hoe waarborgt de regering dat uitkeringen ook de noodzakelijke uitvoerings- en verantwoordingskosten dekken? Hoe wordt voorkomen dat gemeenten na beëindiging van een uitkering met doorlopende verplichtingen en ongedekte kosten achterblijven? Hoe verzekert de regering dat ook kleinere en landelijke gemeenten toegang hebben tot deze middelen, zonder dat beperkte ambtelijke capaciteit een belemmering vormt?

De voorzitter van de commissie,
Eerdmans

Adjunct-griffier van de commissie,
Burger