

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2023

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Hierbij stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2022 met bijlage, zoals voorgeschreven op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet. Dit rapport geeft een overzicht van alle specifieke uitkeringen die het Rijk in 2022 heeft verstrekt aan medeoverheden, te weten gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (WGR).

Overzicht specifieke uitkeringen 2022

De verschillende departementen hebben in het jaar 2022 137 specifieke uitkeringen verstrekt voor een totaal uitbetaald bedrag van 12,5 miljard euro. In tabel 1 is een overzicht weergegeven van het aantal specifieke uitkeringen per departement. In de bijlage van deze brief staat een detailoverzicht van alle door departementen verstrekte specifieke uitkeringen in 2022, op basis van uitbetaalde bedragen verstrekt in 2022.

Specifieke uitkeringen staan op de begrotingen van de departementen en zijn zowel beleidsmatig als financieel geormerkt door de Minister die het aangaat. Dit in tegenstelling tot middelen die via het gemeente- en/of provinciefonds worden verstrekt, waarbij bestedings- en beleidsvrijheid geldt. De financiële verantwoording van specifieke uitkeringen vindt verticaal plaats, van de ontvangende overheid aan het verstreckende ministerie. De accountant van de decentrale overheid geeft in het kader van de jaarrekeningcontrole een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van de besteding van de specifieke uitkering. Hierdoor kan de Minister die de specifieke uitkering heeft verstrekt, onder meer beoordelen of de besteding overeenkomstig het beoogde doel heeft plaatsgevonden en of de besteding rechtmatig was.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn, net als in 2021 en 2020, de departementen die de meeste specifieke uitkeringen verstrekken, respectievelijk 28 en 31. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt het hoogste bedrag aan specifieke uitkeringen (6,4 miljard euro), dit komt door de specifieke uitkering «Gebundelde uitkering Participatiewet» met een omvang van € 6 miljard euro.

Ministerie	Aantal specifieke uitkeringen	Bedrag 2022 (x € mln.)
Justitie en Veiligheid (JenV)	10	€ 1.277
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	6	€ 6.442
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	12	€ 878
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	13	€ 549
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	31	€ 814
Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	28	€ 1.594
Financiën (FIN)	1	€ 33
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	14	€ 362
Economische Zaken en Klimaat (EZK)	22	€ 556
Totaal	137	€ 12.506

Naast de 137 specifieke uitkeringen waarvoor in 2022 middelen zijn uitgekeerd, zijn er ook specifieke uitkeringen die in voorgaande jaren zijn uitgekeerd, maar waarover decentrale overheden in 2022 nog verantwoording moeten afleggen. Dit zijn regelingen of beschikkingen waarover vanuit het Rijk geen betalingen hebben plaatsgevonden in 2022, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd. Voor 2022 gaat het om 111 zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. Dit zijn er aanzienlijk meer dan de 12 administratieve specifieke uitkeringen in 2020 en de 50 administratieve specifieke uitkeringen in 2021. In totaal zijn er dus in het jaar 2022 248 specifieke uitkeringen waarover verantwoording moet worden afgelegd.¹ De bijlage bij deze brief geeft een detailoverzicht van deze administratieve uitkeringen weer.

Het aantal verstrekte specifieke uitkeringen blijft hoog

Van 2015 tot en met 2018 lag het aantal verstrekte specifieke uitkeringen rond de 20. Vanaf 2019 is dit aantal sterk toegenomen tot 137 verstrekte specifieke uitkeringen in 2022. Voorheen werd vaker gebruikt gemaakt van interbestuurlijke afspraken, in combinatie met de toekenning van een decentralisatie uitkering. Deze interbestuurlijke afspraken kunnen ook (ontoelaatbare) bestedingsvoorwaarden bevatten, die niet passen bij de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentralisatie-uitkering. Sinds 2019 toetsen de fondsbeheerders daarom of een voorgenomen uitkering als decentralisatie-uitkering kan worden verstrekt.² Dit heeft geresulteerd in een toename van het aantal verstrekte specifieke uitkeringen. Daarnaast is er bij veel voorgenomen uitkeringen sprake van een specifiek bestedingsdoel, wat er ook voor heeft gezorgd dat er vanaf 2019 meer uitkeringen dan voorheen als specifieke uitkering zijn uitgekeerd.

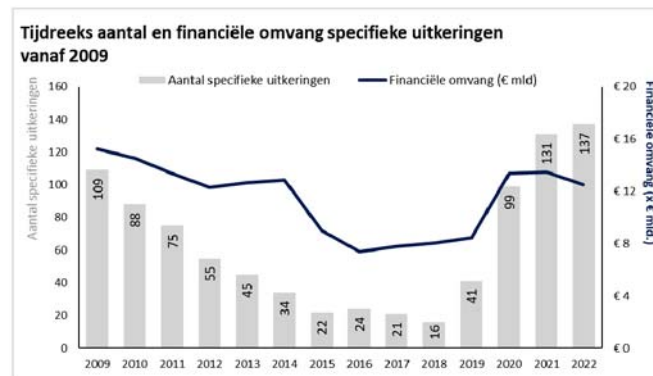
Onderstaande tabel 2 en grafiek 2 geven deze toename weer. Het bedrag in 2022 is afgenomen ten opzicht van 2021, dit komt ook door bijna 1 miljard euro minder uitbetaalde TOZO-middelen in 2022 ten opzichte van 2021.

¹ De 248 specifieke uitkeringen is exclusief het aantal regelingen tussen medeoverheden en regelingen vanuit provincies waarover verantwoording moet worden afgelegd door medeoverheden. Het totaal aantal te verantwoorden regelingen in 2022 is 312.

² Kamerstukken 35 000 B en 35 000 C, nr.13 (Kamerbrief proces rond beoordeling decentralisatie uitkeringen, 6 september 2019).

Tabel 2: Ontwikkeling specifieke uitkeringen vanaf 2009

Jaar	Aantal specifieke uitkeringen	Financiële omvang (€ mln.)
2009	109	€ 15.269
2010	88	€ 14.526
2011	75	€ 13.383
2012	55	€ 12.324
2013	45	€ 12.649
2014	34	€ 12.860
2015	22	€ 9.012
2016	24	€ 7.386
2017	21	€ 7.765
2018	16	€ 8.024
2019	41	€ 8.462
2020	99	€ 13.369
2021	131	€ 13.485
2022	137	€ 12.506

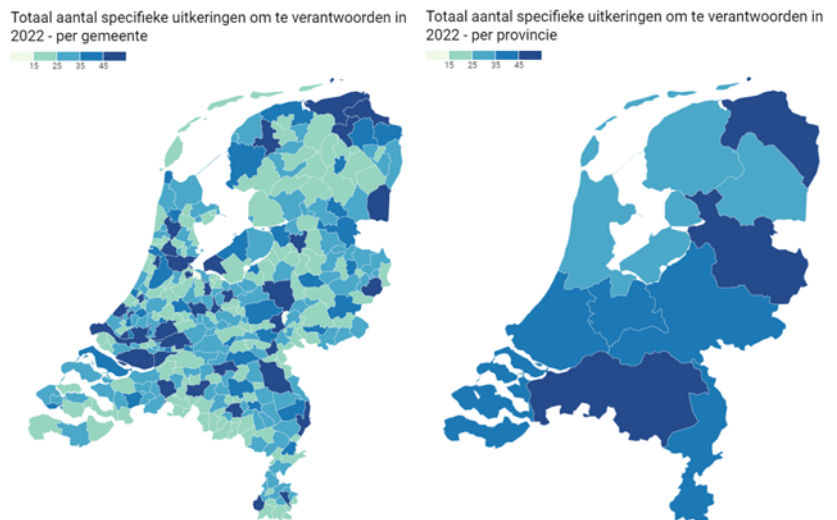
Figuur 2: Ontwikkeling specifieke uitkeringen vanaf 2009

Op basis van informatie over verstuurde beschikkingen is in Figuur 3 het aantal te verantwoorde specifieke uitkeringen in 2022 per gemeente inzichtelijk gemaakt³. In 2022 moeten de meeste gemeenten gemiddeld tussen de 15 en 25 specifieke uitkeringen verantwoorden. De G4 gemeenten hebben de meeste specifieke uitkeringen om te verantwoorden, alle vier 100 of meer specifieke uitkeringen. De provincies hebben gemiddeld tussen de 35 en 45 specifieke uitkeringen om te verantwoorden, dit zijn iets meer specifieke uitkeringen dan gemeenten

Het aantal specifieke uitkeringen is in 2022 met 6 gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar, maar het daarmee gemoeide bedrag is met circa € 1 miljard gedaald. Daarmee is het aantal «kleine» specifieke uitkeringen toegenomen.

³ Gaat alleen om de specifieke uitkeringen verstrekt in 2021 door het Rijk.

Figuur 3 en Figuur 4: Totaal aantal specifieke uitkeringen om te verantwoorden in 2022, per gemeente en per provincie



Aanpassingen in het uitkeringsstelsel en de Uitvoerbaarheids-toets Decentrale Overheden

Zoals hierboven wordt weergegeven, hebben gemeenten en provincies te maken met een groot aantal specifieke uitkeringen, met de nodige administratieve- en controlelasten tot gevolg, bij zowel medeoverheden als het Rijk.

Aanpassingen in het uitkeringsstelsel

Op dit moment wordt er door de Taskforce Uitkeringsstelsel gewerkt aan het aanpassen van de Financiële-verhoudingswet. Op 11 juli 2022 heb ik de overkoepelende notitie uitkeringsstelsel⁴ gepubliceerd als bijlage bij de Contourennota financieringssysteem medeoverheden, waarin de uitgangspunten en vervolgstappen van de Taskforce Uitkeringsstelsel nader zijn toegelicht. In de Contourennota zelf is ook de kern hiervan weergegeven, waarbij een belangrijk vertrekpunt is dat het uitkeringsstelsel de interbestuurlijke samenwerking niet moet belemmeren, maar ondersteunen, en de bekostiging plaatsvindt tegen zo laag mogelijk administratieve kosten.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot twee sporen waarlangs het kabinet, samen met VNG en IPO, stappen wil zetten in betere vormgeving van het uitkeringsstelsel:

1. De decentralisatie-uitkering wordt aangepast aan de eisen van de tijd en moet weer een volwaardig alternatief vormen voor de specifieke uitkering.
2. De specifieke uitkering moet een minder belastende uitkeringsvorm worden, voor zowel medeoverheden als het Rijk.

De uitgangspunten zoals geformuleerd in genoemde Contourennota en de notitie van de Taskforce vormen voor het kabinet de basis voor de herziening van de Financiële-verhoudingswet. Het streven is om de herziening van de Financiële-verhoudingswet eind 2023 ter advisering bij de Raad van State in te dienen.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 35 925 VII, nr. 170.

Naast de aanpassing van het uitkeringsstelsel kan de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale overheden (UDO) bijdragen aan de bescherming van de lokale autonomie en voorkoming van onnodige administratieve lasten. In de Actieagenda Sterk Bestuur⁵ is de UDO toegelicht. Het instrument benadrukt het belang en faciliteert het proces om als Rijk en medeoverheden tijdig samen op te trekken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens, waarbij zowel bestuurlijke als financiële aspecten belicht worden. Welke uitkeringsvorm wordt gekozen volgt namelijk uit bestuurlijke keuzes; zo moet er bijvoorbeeld nagedacht worden over wat het gewenste, maar ook het meest passende schaalniveau is van de opgave. Het financiële arrangement van beleidsvoornemens moet passend zijn bij de taak en opgave, waarbij ook aandacht moet zijn dat de uitvoerings- en administratielasten in balans zijn met het gestelde doel. Het proces van een UDO geeft concreet vorm aan het gedachtengoed van de Code interbestuurlijke verhoudingen en is complementair aan het Beleidskompas als de keuze op medeoverheden valt om taken op te pakken.

Integraal overzicht financiën

Op 7 oktober jl. is voor de eerste keer het Integraal overzicht financiën gemeenten aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden⁶. In het Integraal Overzicht wordt over de inkomsten, uitgaven en financiële positie van gemeenten gerapporteerd om te komen tot een integrale informatievoorziening aan de beide Kamers. Het Integraal Overzicht van gemeenten wordt jaarlijks in het najaar toegezonden naar de Kamers. Het voornemen bestaat om vanaf dit jaar ook een integraal overzicht van de provincies te sturen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

⁵ Kamerstuk 33 047, nr. 25.

⁶ Kamerstuk 36 200 B, nr. 10.