

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

36 600 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2025

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2024

In deze brief informeer ik u, mede namens de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, over de omzetting van specifieke uitkeringen (SPUKs) naar fondsuitkeringen. Specifieke uitkeringen zijn geoormerkte financiële bijdragen van het Rijk aan decentrale overheden. De omzetting ziet op de omvorming van geoormerkte bijdragen in vrij besteedbare financiële middelen voor decentrale overheden.

Hierbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Het afwegingskader dat gehanteerd wordt bij de omzetting.
- Een reactie op de motie Flach c.s. over de onderbouwing van de budgetkorting van 10%.
- Een reactie op het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur: «Voornemen tot overheveling specifieke uitkeringen».

Achtergrond

De afgelopen jaren is het gebruik van de specifieke uitkering sterk toegenomen: van 21 in 2017 naar 153 in 2023. In de (budgettaire bijlage bij) het Hoofdlijnenakkoord is besloten tot omzetting van specifieke uitkeringen:

«Het aantal specifieke uitkeringen is sinds 2018 fors gestegen. Gemeenten en provincies geven aan dat specifieke uitkeringen hen beperkt in autonomie. Dit 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. Met deze maatregel worden specifieke uitkeringen overgeheveld naar het Gemeente- of Provinciefonds met een budgetkorting van 10 procent. De BUIG blijft hierbij buiten beschouwing.»

Bij Miljoenennota 2025 heeft een verdere beperking van de grondslag plaatsgevonden. In aanvulling op de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) zijn ook de 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. Bij Miljoenennota 2025 is ook de budgetkorting ten laste gebracht van de departementale begrotingen, naar rato van de uitgaven van de specifieke uitkeringen die nog van kracht zijn in 2026 en daarna.

De voordelen van de omzetting van specifieke uitkeringen in uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds, zijn onder andere:

- Minder verantwoordingslasten voor gemeenten en provincies, omdat bij specifieke uitkeringen via de jaarrekening de bestedingen moeten worden verantwoord.
- Lagere controlelasten, omdat in het geval van specifieke uitkeringen de accountant extra verplichte werkzaamheden moet uitvoeren.
- Specifieke uitkeringen zijn evenzovele «potjes», die alleen ingezet mogen worden voor het voorgeschreven doel. Bij een alternatieve besteding kunnen de middelen teruggevorderd worden. Op het moment dat financiële middelen door een omzetting «ontschot» worden, kan door de betere inzet van de middelen ook een doelmatigheidswinst geboekt worden.

Afwegingskader

In mijn brief van 4 oktober 2024¹ heb ik het proces van omzetting op hoofdlijnen geschetst. De omzetting van specifieke uitkeringen zal plaatsvinden via een zorgvuldig proces, waarbij de VNG en het IPO nauw betrokken zijn. De vakministers zijn beleidsmatig en budgettair verantwoordelijk voor de specifieke uitkering op hun begroting. Zij zijn hierbij aan zet voor wat betreft het voorbereiden van de omzetting en het borgen dat eventuele bestedingsvoorwaarden daarbij geschrapt worden, zodat er meer autonomie en beleidsruimte voor medeoverheden ontstaat. De fondsbeheerders hebben hierbij een toetsende en coördinerende rol. Uiterlijk bij Miljoenennota 2026 zal het bovenstaande verwerkt worden.

In de brief heb ik ook aangegeven dat ik een afwegingskader aan de ministerraad ter vaststelling wilde voorleggen. In het afwegingskader wordt het proces weergegeven, waarmee de omzetting van specifieke uitkeringen naar uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds zal gaan plaatsvinden. Het afwegingskader is op 25 oktober vastgesteld in de ministerraad. U treft de tekst van het afwegingskader aan in de bijlage bij deze brief.

Het afwegingskader geldt zowel voor de omzetting van bestaande specifieke uitkeringen als voor de toekenning van nieuwe specifieke uitkeringen. De passage uit de (budgettaire bijlage bij het) Hoofdlijnenakkoord heeft namelijk een nadere uitwerking gekregen in het Regeerprogramma. Hierbij is onder andere aangegeven dat ook voor nieuwe specifieke uitkeringen een besluit van de ministerraad vereist is.

Het afwegingskader gaat als hoofdregel uit van omzetting, maar biedt ook ruimte voor het maken van uitzonderingen. De uitzonderingen kunnen gemaakt worden op basis van juridische argumenten of op basis van een politieke weging. Bij juridische argumenten kan onder andere gedacht worden aan een bestaande bepaling in een wet, waarin expliciet opgenomen is dat de financiële bijdrage aan een decentrale overheid in

¹ Kamerstukken 36 600 B en 36 600 C, nr. 9

de vorm van een specifieke uitkering moet geschieden. Het aanpassen van de bepaling in de wet is mogelijk, maar dat vergt in ieder geval tijd. Een ander argument kan zijn dat de bekostiging van decentrale overheden geschiedt in het kader van een Europees programma, met stringente verantwoordingseisen, waarbij een deel van de informatie verzameld kan worden door de verantwoording over de besteding van de specifieke uitkering. Voorts kan een argument zijn dat cofinanciering door decentrale overheden onderdeel uitmaakt van het arrangement.

Daarnaast kan ook een politieke weging leiden tot een voortzetting van een bestaande specifieke uitkering, of de toekenning van een nieuwe uitkering. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of sturing vanuit het Rijk ook betrekking moet hebben op de oormerking van de financiële bijdrage aan decentrale overheden. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er bindende afspraken gemaakt worden tussen het Rijk en medeoverheden, waarbij ook de noodzaak aangetoond kan worden voor het stellen van voorwaarden aan de inzet van de financiële middelen.

Motie Flach en de budgetkorting

Bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door lid Flach c.s. een motie ingediend². Hierin wordt verzocht om een onderbouwing van de hoogte van de efficiencykorting op specifieke uitkeringen, mede met een verwijzing naar het standpunt van de Raad voor het Openbaar Bestuur, dat de veronderstelde besparing niet realistisch en niet onderbouwd is.

In het Hoofdlijnenakkoord is besloten om SPUKs over te hevelen naar het Gemeente- en het Provinciefonds en daarbij een budgetkorting van 10 procent te hanteren. Een deel van deze ombuiging kan worden ingevuld doordat de overheveling van specifieke uitkeringen leidt tot de «ontschotting» van middelen bij medeoverheden. Het worden dan «eigen middelen» van de desbetreffende medeoverheid. Gemeenten en provincies kunnen daarmee integraal kijken naar de besteding van middelen en als gevolg hiervan doelmatigheidswinst behalen. Met deze maatregel wordt de autonomie van decentrale overheden op het financiële vlak vergroot. De mate waarin de vrije inzetbaarheid van financiële middelen bijdraagt aan een vergroting van de doelmatigheid, zal van specifieke uitkering tot specifieke uitkering verschillen en valt vooraf niet in te schatten. Het betreft hier geen exacte wetenschap. Een precieze kwantitatieve onderbouwing is om die reden ook moeilijk te geven.

Een ander deel van de ombuiging kan worden onderbouwd door verminderde verantwoordings- en controlelasten. Specifieke uitkeringen brengen over het algemeen een hoge verantwoordingslast met zich mee voor medeoverheden. Als het gaat om de verantwoordingslasten en de kosten in verband met de (extra werkzaamheden van de) accountant, is eerder door de VNG en IPO opgemerkt dat deze kosten omvangrijk zijn:

«Al langere tijd krijgen de VNG en het IPO signalen dat de stijging van het aantal specifieke uitkeringen zorgt voor gigantische administratieve- en verantwoordingslasten bij gemeenten en provincies, maar ook voor de controlerend accountants. In 2018 waren er nog 16 gemeentelijke specifieke uitkeringen en in 2021 waren er 131 gemeentelijke specifieke uitkeringen. Een stijging van ruim 800% in 3 jaar tijd. Provincies hebben eveneens te maken met veel meer specifieke uitkeringen en daarmee met

² Kamerstuk 36 600 VIII, nr. 36

grote kostenstijgingen voor de administratieve- en verantwoordingslasten³.»

Deels gaat het hierbij om de kosten die gemeenten en provincies moeten maken voor de verantwoording die afgelegd moet worden. In ieder geval moeten in een bijlage van de jaarrekening minimaal de bestedingen worden gerapporteerd. In de meeste gevallen bevatten regelingen en beschikkingen ook andere voorwaarden, waardoor er aanzienlijk meer informatie bijgehouden en verantwoord moet worden. Vervolgens moet de accountant deze informatie controleren. Hierbij zijn in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) ook additionele eisen gesteld, als het de controle van specifieke uitkeringen betreft. Hier zijn ook kosten mee gemoeid.

De hoogte van de optelsom van de efficiencywinst als een gevolg van de overheveling naar de fondsen en de vermindering van verantwoordingslasten en de controlekosten, zal van regeling tot regeling verschillen. Dat maakt generaliseerbare en algemeen geldende uitspraken op basis van onderzoek lastig.

De budgetkorting van 10 procent op de relevante specifieke uitkeringen is bij Miljoenennota 2025 ingeboekt op de departementale begrotingen. Het verrekenen van de budgetkorting met de medeoverheden vindt plaats op het moment van de feitelijke overdracht naar het Gemeente- of Provinciefonds.

Bij de overheveling van de middelen van een specifieke uitkering naar een fondsuitkering, zal het betreffende departement voldoende financiële middelen ter beschikking moeten stellen voor de te bekostigen taken. De fondsbeheerders zullen hierbij onder andere het oordeel van de betrokken decentrale overheden meewegen. Door de efficiencyvoordelen van de vrije besteedbaarheid door gemeenten en provincies en de lagere verantwoordingslasten is de veronderstelling dat taken met minder budget kunnen worden uitgevoerd.

In sommige gevallen zal na weging worden besloten om bepaalde specifieke uitkeringen niet over te hevelen naar een fondsuitkering. In dat geval blijft op basis van het afwegingskader de korting op de departementale begroting staan. Het betrokken departement zal dan nadere keuzes moeten maken. Wanneer de rijksbijdrage wordt verlaagd, zullen ook de prestatie-eisen aan medeoverheden moeten worden verminderd. Een andere optie is dat er een afspraak tussen het departement en de koepels of ontvangers wordt gemaakt, op basis waarvan een andere en meer doelmatige uitvoering mogelijk is. Een laatste optie is dat het departement de SPUK onveranderd laat en zelf met alternatieve dekking komt. Dit zal dan in afstemming met het Ministerie van Financiën plaatsvinden.

In het voorjaar van 2025 zal meer helderheid ontstaan over de concrete invulling van de budgetkorting van 10%. Die uitkomsten zullen ook in een passende vorm met de Kamer gedeeld worden.

ROB-advies: Voornemen tot overheveling specifieke uitkeringen

In de motie van het lid Flach e.a. werd verwezen naar het oordeel van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de onderbouwing van de budgetkorting van 10%. Dit onderdeel van het advies van de ROB is al in deze brief aan de orde geweest. Hieronder worden de overige onder-

³ <https://vng.nl/nieuws/vng-dringt-aan-op-minder-specifieke-uitkeringen>

werpen van het advies van de ROB behandeld. Allereerst wil ik tot uitdrukking brengen dat ik het waardeer dat de ROB in dit advies aandacht schenkt aan de overheveling van specifieke uitkeringen. Na het uitbrengen van advies zijn echter belangrijke vervolgstappen gezet, die geland zijn in het afwegingskader dat is inmiddels vastgesteld is in de ministerraad.

De ROB merkt op dat de overheveling van specifieke uitkeringen naar de fondsen ongewenste maatschappelijke gevolgen kan hebben en/of tot ongewenste herverdeel-effecten kan leiden. De verwachting is echter dat de voormalige specifieke uitkeringen voor een groot deel omgezet zullen worden in decentralisatie-uitkeringen. Bij een decentralisatie-uitkering bestaat geen beletsel om de verdeling van middelen tussen gemeenten identiek te laten zijn aan die van de specifieke uitkering, met inachtneming van de budgetkorting. Dan zijn er ook geen ongewenste herverdeel-effecten. In de toekomst zal gekozen kunnen worden voor de bijzondere fondsuitkering. Daar is echter een wijzing van de Financiële-verhoudingswet voor nodig, waarbij mijn streven is om die in 2026 van kracht te laten worden. Ook bij deze bijzondere fondsuitkering is een vergelijkbare verdeling naar ontvangers als bij de specifieke uitkering mogelijk.

De ROB merkt in deze context ook op dat sommige specifieke uitkeringen bestemd zijn voor gemeenschappelijke regelingen of specifieke regio's. Het afwegingskader biedt ook de ruimte om hier rekening mee te houden. Maar ook als er gekozen wordt voor het beëindigen van de directe bekostiging van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een specifieke uitkering, hoeft dit niet altijd nadelige effecten te hebben. Het alternatief bestaat uit het, via een decentralisatie-uitkering, met vrij besteedbare middelen bekostigen van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Hierbij moet in het oog gehouden worden dat een gemeenschappelijke regeling ruime bevoegdheden heeft in kader van de vaststelling van de eigen begroting. Bovendien is het aandeel dat de deelnemers aan de desbetreffende gemeenschappelijke regeling hebben in de bekostiging hiervan een verplichte uitgave op hun begroting.

De ROB merkt ten slotte ook op dat de omzetting gepaard moet gaan met de intrekking van de specifieke regelgeving voor de betreffende taken. Vanzelfsprekend zullen de bestedingsbeperkingen die besloten liggen in de beschikking en de regelingen voor specifieke uitkeringen komen te vervallen. Dit is een belangrijke overweging in het afwegingskader. De fondsbeheerders zullen ook voorafgaand aan de omzetting beoordelen, of de bestedingsvoorwaarden die onverenigbaar zijn met de toekenning van vrij besteedbare middelen daadwerkelijk geschrapt zijn. In een bijlage bij het afwegingskader is ook aangegeven, wat wel en niet verenigbaar is met een uitkering uit het Gemeente- of Provinciefonds. Ten slotte was dit in het verleden ook een aandachtspunt voor de Algemene Rekenkamer.

Ik zal uw Kamer vanzelfsprekend in 2025 nader informeren over de stand van zaken rond de overheveling van specifieke uitkeringen en de besluitvorming die hierover komend voorjaar in de ministerraad zal plaatsvinden. Zoals ik eerder heb aangeboden, kan de Kamer in de vorm van een technische briefing desgewenst nader geïnformeerd worden over de (wijze van) omzetting, eventueel in combinatie met nadere informatie over de beoogde wijziging van de Financiële-verhoudingswet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark