

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2024

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2024

Hierbij stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2023 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 2023 heeft verstrekt aan medeoverheden, te weten gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (WGR).

Overzicht specifieke uitkeringen 2023

In 2023 hebben de verschillende ministeries 153 specifieke uitkeringen verstrekt voor een totaal uitbetaald bedrag van 18,3 miljard euro. In tabel 1 is een overzicht weergegeven van het aantal specifieke uitkeringen per ministerie. In de bijlage staat een detailoverzicht van alle door departementen verstrekte specifieke uitkeringen in 2023, op basis van uitbetaalde bedragen in 2023.

Specifieke uitkeringen worden verstrekt vanaf de begrotingen van de ministeries en zijn geormerkt. Dit in tegenstelling tot middelen die via het Gemeente- en/of Provinciefonds worden verstrekt, die bestedings- en beleidsvrij zijn. De financiële verantwoording over besteding van specifieke uitkeringen vindt plaats van de ontvangende overheid aan het verstreckende ministerie. De controlerend accountant van de decentrale overheid geeft bij de jaarrekening een oordeel over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties van de specifieke uitkeringen. Dit oordeel is gebaseerd op een toets aan de negen rechtmatigheidscriteria. 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 verstrekken de meeste specifieke uitkeringen, respectievelijk 34 en 36 in 2023. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt het hoogste bedrag aan specifieke uitkeringen, dit komt door de specifieke uitkering «Gebundelde uitkering Participatiewet» met een omvang van € 6,7 miljard euro.

Tabel 1: Specifieke uitkeringen uitbetaald in 2023

| Ministerie | Aantal specifieke uitkeringen | Bedrag 2023 (x € mln.) |
|---|-------------------------------|------------------------|
| Justitie en Veiligheid (JenV) | 8 | € 3.537 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) | 7 | € 6.920 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) | 17 | € 886 |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) | 13 | € 549 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) | 36 | € 2.178 |
| Infrastructuur en Waterstaat (IenW) | 34 | € 2.051 |
| Financiën (FIN) | 1 | € 46 |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) | 22 | € 1.169 |
| Economische Zaken en Klimaat (EZK) | 16 | € 917 |
| Totaal | 153 | € 18.264 |

Naast de 153 specifieke uitkeringen waarvoor in 2023 middelen zijn uitgekeerd, zijn er ook regelingen of beschikkingen waarover vanuit het Rijk in 2023 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd. Voor 2023 gaat het om 145 zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. In totaal zijn er dus in het jaar 2023 298 specifieke uitkeringen, waarover verantwoording moet worden afgelegd.¹ De bijlage geeft een detailoverzicht van deze administratieve uitkeringen weer.

Het totale uitbetaalde bedrag is sterk toegenomen

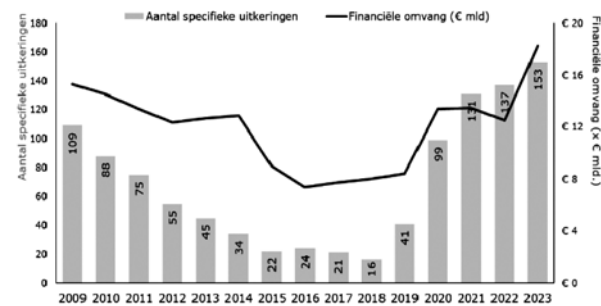
Het totaal uitbetaalde bedrag en aantal specifieke uitkeringen zijn in 2023 sterk toegenomen ten opzichte van afgelopen jaren, met hoge administratieve- en verantwoordingslasten tot gevolg. Dit terwijl het de voorkeur is om daar waar mogelijk middelen via het (vrij besteedbare) Gemeente- of Provinciefonds te verstrekken. Aan het eind van deze brief kom ik hierop terug.

Onderstaande tabel 2 en grafiek 2 geven genoemde toename weer. Het bedrag is in 2023 sterk toegenomen ten opzichte van 2022 (+46%). Het aantal verstrekte specifieke uitkeringen is toegenomen met 12%.

¹ De 298 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 2023 is 349.

Tabel 2 en figuur 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 |
| 2023 | 153 | € 18.264 |

Tijdsreeks aantal en financiële omvang specifieke uitkeringen vanaf 2009

Bijna de helft van het aantal specifieke uitkeringen (46%) gaat naar een beperkt aantal ontvangers (1 tot en met 5) en betreft 10% van de totale omvang; dit betekent dat er een substantieel deel kleine specifieke uitkeringen is (zie ook onderstaande Tabel 3).

Tabel 3: Specifieke uitkeringen per ontvanger categorie

| Categorie aantal ontvangers | Aantal spuks | % van totaal aantal spuks | Totale omvang [€ mln.] | % van totale omvang |
|-----------------------------|--------------|---------------------------|------------------------|---------------------|
| [1 tot en met 5] | 72 | 46% | € 1.750 | 10% |
| [6 t/m 20] | 34 | 22% | € 1.557 | 9% |
| [21 t/m 50] | 21 | 14% | € 1.585 | 9% |
| [51 t/m 150] | 7 | 5% | € 950 | 5% |
| [>150] | 20 | 13% | € 12.420 | 68% |
| Totaal | 153 | | € 18.264 | |

Daarentegen is er ook een aantal omvangrijke regelingen. Zo nemen de 12 grootste specifieke uitkeringen ongeveer 80% van de totale bestedingen voor hun rekening (€ 14,3 mld. op een totaal van € 18,3 mld.) Hiervan zijn er twee structurele specifieke uitkeringen die elk jaar verstrekt worden, namelijk de *gebundelde uitkering Participatiewet* (€ 6,7 mld.) en de *Brede doeluitkering verkeer en vervoer* (€ 1,1 mld.). Een andere omvangrijke specifieke uitkering betreft de *bekostigingsregeling opvang Oekraïne* met een omvang van € 3,2 miljard. De helft van dit bedrag bestaat overigens uit een afrekening over 2022. Verder is er op het gebied van woningbouw, klimaat en natuur een aantal omvangrijke specifieke uitkeringen verstrekt.

Voor een aantal van de grote specifieke uitkeringen geldt dat het uitgekeerde bedrag in 2023 hoog is, omdat de ontvangers vervolgens meerdere jaren de tijd hebben om het geld te besteden. Voorbeelden

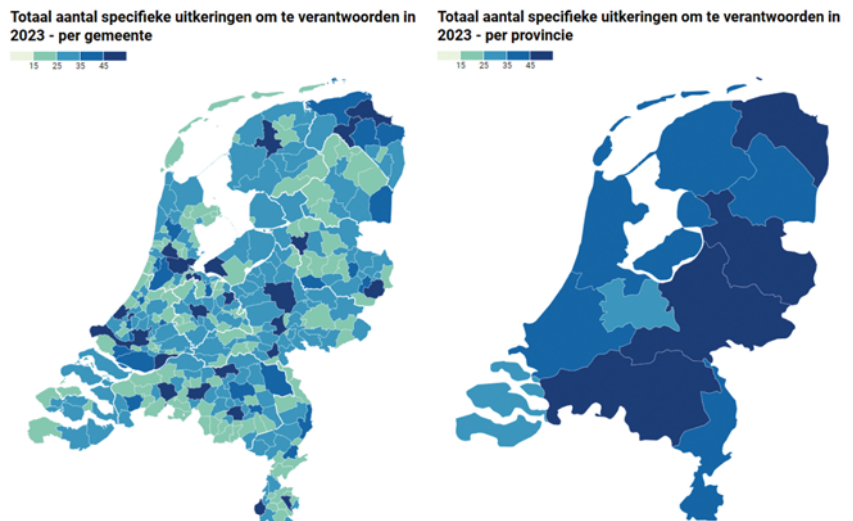
hiervan zijn de *Startbouwimpuls* (€ 301 mln.) met een bestedingsperiode van 5 jaar, de *Meerjarige regeling herstructurering volkshuisvestingsfonds* (€ 263 mln.) met een periode van tien jaar, maar ook de *Tijdelijke regeling specifieke uitkering gebiedsbudget* (€ 474 mln.) en de *Specifieke uitkering woningbouw op korte termijn door bovenplanse infrastructuur* (€ 563 mln.) met een bestedingsperiode tot 2035.

Verder is ook een aantal specifieke uitkeringen verstrekt vanuit een begrotingsfonds. In het geval van begrotingsfondsen geeft de instelingswet al aan welk oormerk de middelen hebben, waardoor in de meeste gevallen een verstrekking via een specifieke uitkering voor de hand ligt. Een voorbeeld hiervan zijn de middelen uit het Klimaatfonds voor de *capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid*, een regeling waarbij in 2023 € 347 miljoen is verstrekt aan gemeenten en provincies. Dit geldt ook voor de *Specifieke uitkering woningbouw op korte termijn door bovenplanse infrastructuur* van IenW, waarbij middelen uit het Mobiliteitsfonds zijn verstrekt ten behoeve van het verwezenlijken van de ontsluiting en bereikbaarheid van grootschalige woningbouwlocaties door heel Nederland zowel binnen als buiten de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties.

Te verantwoorde regelingen per gemeente en provincie

Op basis van informatie over verstuurde beschikkingen is het aantal te verantwoorde specifieke uitkeringen in 2023 per gemeente en per provincie inzichtelijk gemaakt², respectievelijk Figuur 3 en Figuur 4. In 2023 moeten de meeste gemeenten tussen de 25 en 35 specifieke uitkeringen verantwoorden, met samenhangende hoge verantwoordings- en controlelasten. De G4 gemeenten hebben de meeste specifieke uitkeringen om te verantwoorden, alle vier hebben 60 of meer specifieke uitkeringen. De provincies hebben tussen de 35 en 45 specifieke uitkeringen om te verantwoorden.

Figuur 3 en Figuur 4: Totaal aantal specifieke uitkeringen om te verantwoorden in 2023, per gemeente en per provincie



Terugdringen aantal specifieke uitkeringen

Vanwege de voorkeursvolgorde in de Financiële verhoudingswet, die inhoudt dat financiële middelen vanuit het Rijk aan medeoverheden bij

² Gaat alleen om de specifieke uitkeringen verstrekt in 2023 door het Rijk.

voorkeur bestedingsvrij en zonder oormerk ter beschikking gesteld worden, vind ik het toenemende aantal specifieke uitkeringen van de afgelopen jaren onwenselijk. Bovendien zijn aan specifieke uitkeringen hoge verantwoordings- en controlelasten verbonden. In de voorjaarsnota 2024³ is daarom opgenomen dat de gezamenlijke inzet van Rijk, VNG en IPO gericht is op een beperking van het aantal specifieke uitkeringen en het verminderen van de verantwoordingslasten. Er wordt een plan uitgewerkt om te komen tot doorlichting en waar mogelijk het verminderen van het aantal (nieuwe) specifieke uitkeringen. Bestaande specifieke uitkeringen zullen daarbij tegen het licht worden gehouden met de vraag, of ze op korte termijn al kunnen worden opgenomen in het Gemeentefonds en Provinciefonds. Nog voor de zomer worden er afspraken gemaakt met de medeoverheden over de verdere uitwerking hiervan.

Daarnaast wordt er gewerkt aan het aanpassen van de Financiële-verhoudingswet.⁴ Een belangrijk vertrekpunt hierbij is dat het uitkeringsstelsel de interbestuurlijke samenwerking niet moet belemmeren, maar ondersteunen, en de bekostiging plaats moet vinden tegen zo laag mogelijk administratieve kosten. Er zijn 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 omgevormd tot de «bijzondere fondsuitkering» (BFU). De BFU 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.

Het wetsvoorstel zal voor de zomer in consultatie gaan en het streven is om de herziening van de Financiële-verhoudingswet in 2024 ter advisering bij de Raad van State in te dienen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 550, nr. 1.

⁴ Op 11 juli 2022 is de overkoepelende notitie uitkeringsstelsel gepubliceerd als bijlage bij de Contourennota financieringssysteem medeoverheden, waarin de uitgangspunten en vervolgstappen van de Taskforce Uitkeringsstelsel nader zijn toegelicht. Overkoepelende notitie uitkeringsstelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl