

Vergaderjaar 2024–2025

29 362

Modernisering van de overheid

U

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 maart 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Binnenlandse Zaken **over de omzetting van specifieke uitkeringen (SPUKs) naar fondsuitkeringen**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 5 februari 2025.
- De antwoordbrief van 18 maart 2025.

De griffier van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Lagas (BBB) (*voorzitter*), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Lievense (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Geerdink (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken

Den Haag, 5 februari 2025

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief over de omzetting van specifieke uitkeringen (SPUKs) naar fondsuitkeringen.² De leden van de fracties van **OPNL**, **BBB**, **GroenLinks-PvdA**, **CDA** en de **PvdD** gezamenlijk hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de SP-fractie sluiten zich aan bij de gestelde vragen.

De leden van de fracties van OPNL, BBB, GroenLinks-PvdA, CDA en PvdD hebben met interesse kennisgenomen van uw brief en wensen naar aanleiding hiervan een aantal vragen te stellen. De fractieleden maken zich zorgen dat de budgetkorting op de specifieke uitkeringen geenszins passend is in de huidige financieel kwetsbare situatie van decentrale overheden. In dat verband wijzen deze leden op de recente bevindingen uit de BDO Benchmark Nederlandse gemeenten 2025, waaruit blijkt dat veel gemeenten te maken hebben met oplopende tekorten en afnemende financiële veerkracht.

De leden verzoeken dat de gestelde vragen afzonderlijk worden beantwoord, waarbij expliciet wordt ingegaan op uw visie en koers. Daarbij wordt gevraagd af te zien van een loutere verwijzing naar een passage uit het Hoofdlijnenakkoord of het Regeerprogramma als (onderbouwing van de) beantwoording.

Uw brief van 17 december 2024 bevat de volgende passage: «Door de efficiëntievoordelen van de vrije besteedbaarheid door gemeenten en provincies en de lagere verantwoordingslasten is de veronderstelling dat taken met minder budget kunnen worden uitgevoerd.»³ Niet zeker is dat deze veronderstelling ook juist zal blijken te zijn; het budget kan simpelweg tekortschieten. Op welke manier houdt u rekening met het risico dat de budgetkorting van 10% niet (volledig) dekkend zal zijn?

Kunt u bevestigen dat de verrekening van de budgetkorting van 10% volledig in lijn zal plaatsvinden met artikel 105 lid 3 van de Provinciewet en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet?

Indien u de voorgaande vraag bevestigend beantwoordt, hoe gaat u dit concreet borgen in overleg met betrokken partijen? Indien u de vraag ontkennend beantwoordt, welke stappen onderneemt u om alsnog binnen deze wettelijke kaders te blijven handelen?

Kunt u inzicht geven in het proces van overheveling van de specifieke taken in fondsuitkeringen? Kunt u in uw antwoord in gaan op in ieder geval:

- a. welke kosten gepaard gaan bij deze overheveling;
- b. hoe lang het proces van overheveling zal duren;
- c. of de overheveling in één keer plaatsvindt, en
- d. hoe omgegaan wordt met eventuele herverdeeleeffecten?

De ROB waarschuwt voor een kwaliteitsvermindering in de uitvoering van de taken wanneer deze niet evenredig worden gereduceerd met de

² Kamerstukken I 2024/25, 29 362, P.

³ Kamerstukken I 2024/25, 29 362, P, p. 3.

bekostiging. Kunt u hierop reageren? Hoe wordt deze kwaliteitsvermindering voorkomen en welke taken worden (mogelijk) gereduceerd?

Hoe gaat u invulling geven aan uw verantwoordelijkheid om de autonomie van decentrale overheden te versterken, zoals beoogd met de omzetting naar fondsuitkeringen? Beperkt dit zich tot het «ontschotten» van middelen? Door de budgetkorting van 10% is het immers de vraag of de autonomie werkelijk versterkt wordt. Bent u daarnaast van plan andere stappen te nemen? Zo ja, welke?

Hoe voorkomt u dat sturing door het Rijk indirect wordt behouden via afspraken of monitoringstructuren die de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies beperken, in strijd met de uitgangspunten van decentralisatie-uitkeringen?

In hoeverre zullen de ministeries een lastenverlichting ervaren door de vermindering in administratieve en controlelasten bij de departementen? Welk deel van de 10% budgetkorting nemen de ministeries zelf voor hun rekening? Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting.

Kunt u garanderen dat de ingeboekte budgetkorting op de departementale begrotingen niet ten laste komt van specifieke uitkeringen die niet worden overgeheveld?

Indien het bovenstaande niet gegarandeerd kan worden, kunt u dan toezeggen dat voor iedere niet-overgeheveldde specifieke uitkering een evenredige taakreductie plaatsvindt en deze reductie expliciet wordt onderbouwd per uitkering, of een budgetkorting uitsluitend met instemming van de koepels (VNG, IPO) geschiedt?

Kunt u aangeven wat de reden is dat het aantal SPUKs sinds 2017 significant is toegenomen? Hoe groot is deze stijging gemeten in euro's?

Op welke manier wijkt de omzetting van SPUKs naar fondsenuitkeringen af van de systematiek van 2017 en daarvoor? Wat zijn de redenen voor deze afwijkingen?

SPUKs zijn een uitkomst om tijdelijke uitvoeringstaken bij gemeentes of provincies neer te leggen. Binnen een gemeentebegroting worden in de praktijk drie jaren als «financieel tijdelijk» geassocieerd en alles wat langer is «financieel structureel». Daarmee zouden SPUKs in de regel nooit langer mogen duren dan drie jaar. Duurt het langer dan zou het over moeten naar het fonds. Kunt u hier op reflecteren?

Kan de Kamer het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2024 met spoed ontvangen? Zo ja, wanneer?

Kan de Kamer een overzicht ontvangen met daarin de beleidsvoornemens die consequenties hebben voor de SPUKs 2025 en verder?

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas MDR

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDZE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2025

Hierbij zend ik u, mede namens Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, de antwoorden op de vragen van de fracties van OPNL, BBB, GroenLinks-PvdA, CDA en PvdD van de Eerste Kamer over de omzetting van specifieke uitkeringen (SPUKs) naar fondsuitkeringen. Deze vragen zijn gesteld op 5 februari jl.

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

Vraag

Uw brief van 17 december 2024 bevat de volgende passage: «Door de efficiëntievoordelen van de vrije besteedbaarheid door gemeenten en provincies en de lagere verantwoordingslasten is de veronderstelling dat taken met minder budget kunnen worden uitgevoerd». Niet zeker is dat deze veronderstelling ook juist zal blijken te zijn; het budget kan simpelweg tekortschieten. Op welke manier houdt u rekening met het risico dat de budgetkorting van 10% niet (volledig) dekkend zal zijn?

Antwoord

In het Hoofdlijnenakkoord is besloten om specifieke uitkeringen 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 en een deel kan worden onderbouwd door verminderde verantwoordings- en controlelasten. In de brief van 17 december jl. heb ik aangegeven dat de veronderstelde efficiëntiewinst en besparingen van regeling tot regeling zullen verschillen.

Vraag

Kunt u bevestigen dat de verrekening van de budgetkorting van 10% volledig in lijn zal plaatsvinden met artikel 105 lid 3 van de Provinciewet en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet? Indien u de voorgaande vraag bevestigend beantwoordt, hoe gaat u dit concreet borgen in overleg met betrokken partijen? Indien u de vraag ontkennend beantwoordt, welke stappen onderneemt u om alsnog binnen deze wettelijke kaders te blijven handelen?

Antwoord

Vanzelfsprekend handelen wij in lijn met artikel 105 lid 3 van de Provinciewet en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet. In het afwegingskader zijn hiertoe de volgende passages opgenomen:

- a) «Is er sprake van een evenredige reductie van het takenpakket van medeoverheden gezien de 10% verlaging van het budget voor de specifieke uitkering voor medeoverheden? Of is het vakdepartement samen met koepels/ ontvangers tot een afspraak gekomen die bijdraagt aan meer doelmatige uitvoering? Geef concreet aan welke taken of verlangde prestaties (in vergelijking met het verleden) gereduceerd worden. Zijn de koepels of afzonderlijke ontvangers betrokken geweest bij de bovengenoemde voorstellen voor een reductie?
- b) Of is er sprake van een alternatieve dekking op de eigen begroting? Zo ja, geef concreet aan waaruit deze alternatieve dekking bestaat. Is dit afgestemd met het Ministerie van Financiën? Besluitvorming hierover dient meegenomen te worden tijdens het voorjaar voor een integrale weging.»

De achterliggende bedoeling van deze passages uit het afwegingskader is dat, bij een voortzetting van de specifieke uitkering, er niet hetzelfde gedaan moet worden voor minder geld. Dit zou ook voor een balans tussen taken en middelen moeten zorgen bij de uitvoering van medebevoegdheidszaken. De VNG en het IPO nemen ook deel aan de gesprekken over de omzetting van de specifieke uitkeringen, samen met de vakdepartementen en de fondsbeheerders. Mocht er wel een overheveling plaatsvinden naar het provincie- of gemeentefonds, dan gelden de overwegingen die in mijn eerste antwoord vermeld staan, over de optelsom van de efficiëntiewinst en de vermindering van verantwoordingslasten alsmede de controlekosten.

Vraag

Kunt u inzicht geven in het proces van overheveling van de specifieke taken in fondsuitkeringen? Kunt u in uw antwoord in gaan op in ieder geval:

- a. welke kosten gepaard gaan bij deze overheveling;
- b. hoelang het proces van overheveling zal duren;
- c. of de overheveling in één keer plaatsvindt, en
- d. hoe omgegaan wordt met eventuele herverdeeleeffecten?

De ROB waarschuwt voor een kwaliteitsvermindering in de uitvoering van de taken wanneer deze niet evenredig worden gereduceerd met de bekostiging. Kunt u hierop reageren? Hoe wordt deze kwaliteitsvermindering voorkomen en welke taken worden (mogelijk) gereduceerd?

Antwoord

Ik zal de vragen per onderdeel beantwoorden.

- a) De uitvoering van de omzetting geschiedt in beginsel met de bestaande formatie bij het Rijk, waarbij er geen extra kosten optreden.
- b) Het uitgangspunt is dat verwerking van de besluitvorming over de specifieke uitkeringen uiterlijk bij Miljoenennota 2026 zal plaatsvinden. Dit impliceert dat bij de voorjaarsbesluitvorming hier besluiten in de ministerraad over genomen moeten worden. Hierbij wordt ten overvloede opgemerkt dat het Regeerprogramma aangeeft dat ook bij het voornemen om een nieuwe specifieke uitkering toe te kennen, een MR-besluit vereist is. In die zin zal het proces ook in de toekomst doorlopen moeten worden voor nieuwe specifieke uitkeringen.
- c) Het streven is erop gericht om de besluitvorming over de omzetting van de uitkeringen zoveel mogelijk in één keer te laten plaatsvinden.
- d) In mijn brief van 17 december jl. heb ik hierover het volgende opgemerkt: «De ROB merkt op dat de overheveling van specifieke uitkeringen naar de fondsen ongewenste maatschappelijke gevolgen kan hebben en/of tot ongewenste herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten.»

Voor wat betreft de opmerking van de ROB aangaande de kwaliteitsvermindering geldt, dat het afwegingskader uitgaat van een evenredige vermindering van de activiteiten in relatie tot een eventuele terugloop van het budget, bij een voorzetting van de specifieke uitkering.

Vraag

Hoe gaat u invulling geven aan uw verantwoordelijkheid om de autonomie van decentrale overheden te versterken, zoals beoogd met de omzetting naar fondsuitkeringen? Beperkt dit zich tot het «ontschotten» van middelen? Door de budgetkorting van 10% is het immers de vraag of de autonomie werkelijk versterkt wordt. Bent u daarnaast van plan andere stappen te nemen? Zo ja, welke?

Antwoord

Deze maatregel uit het Hoofdlijnenakkoord heeft tot doel om een ombuiging door te voeren, maar ook om de autonomie van gemeenten en provincies te vergroten. De manier om dit te bewerkstelligen is het schrappen van bestedingsvoorwaarden en het verwijderen van het oormerk. Ik vind het van groot belang om de lokale autonomie van decentrale overheden, maar ook de beoogde beleidsruimte bij medebewindstaken, zo veel mogelijk te beschermen. Daar geef ik op verschillende wijzen invulling aan.

Wanneer een taak bij decentrale overheden wordt neergelegd, is het belangrijk dat de taak, de zeggenschap over deze taak en de bevoegdheden en middelen die nodig zijn om de taak goed uit te kunnen voeren met elkaar in verhouding staan. Van belang is dat het bestuurlijk-financieel arrangement passend is en dat decentrale overheden over de hele linie nog voldoende beleidsvrijheid hebben. Daarom werk ik, zoals opgenomen in het regeerprogramma, aan een beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur, met daarin een afwegingskader voor het rijk voor het toedelen van taken aan het decentraal bestuur. Het waarborgen van de lokale autonomie zal hierin een belangrijk vertrekpunt zijn. Verder wordt er, vanuit mijn coördinerende rol ten aanzien van rijksbeleid dat provincies en gemeenten raakt, via de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) stelselmatig bij nieuw beleid nagaan of er een balans is tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht.

Vraag

Hoe voorkomt u dat sturing door het Rijk indirect wordt behouden via afspraken of monitoringstructuren die de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies beperken, in strijd met de uitgangspunten van decentralisatie-uitkeringen?

Antwoord

Vooraf aan het verschijnen van ieder budgettair besluitvormingsmoment wordt aan vakdepartementen de mogelijkheid geboden om voorstellen te doen, voor een overheveling van middelen van de departementale begroting naar het provincie- of gemeentefonds, om het vervolgens uit te laten keren als een decentralisatie-uitkering. De fondsbeheerders toetsen hierbij of er ontoelaatbare afspraken zijn gemaakt, die op gespannen voet staan met de vrije besteedbaarheid van een decentralisatie-uitkering. Mocht er sprake zijn van ontoelaatbare afspraken of andersoortige bestedingsbeperkingen, dan zullen de fondsbeheerders niet akkoord gaan met een storting in het gemeente- of provinciefonds.

Vraag

In hoeverre zullen de ministeries een lastenverlichting ervaren door de vermindering in administratieve en controlelasten bij de departementen? Welk deel van de 10% budgetkorting nemen de ministeries zelf voor hun rekening? Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting.

Antwoord

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. Ook voor de ministeries geldt dat de vermindering van de administratieve lasten van regeling tot regeling zal verschillen. 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, zoals het zoeken van een alternatieve dekking op de eigen begroting of het verlagen van de prestatie-eisen aan medeoverheden. De mate waarin hiervan gebruik gemaakt zal gaan worden, is op dit moment nog niet bekend.

Vraag

Kunt u garanderen dat de ingeboekte budgetkorting op de departementale begrotingen niet ten laste komt van specifieke uitkeringen die niet worden overgeheveld? Indien het bovenstaande niet gegarandeerd kan worden, kunt u dan toezeggen dat voor iedere niet-overgeheveldde specifieke

uitkering een evenredige taakreductie plaatsvindt en deze reductie expliciet wordt onderbouwd per uitkering, of een budgetkorting uitsluitend met instemming van de koepels (VNG, IPO) geschiedt?

Antwoord

Het afwegingskader voorziet hierin en geeft drie opties. Of er is sprake van een evenredige reductie van het takenpakket van medeoverheden of het vakdepartement maakt samen met koepels/ontvangers een afspraak, die bijdraagt aan een meer doelmatige uitvoering. Ten slotte kan er sprake zijn van een alternatieve dekking op de departementale begroting.

Vraag

Kunt u aangeven wat de reden is dat het aantal SPUKs sinds 2017 significant is toegenomen? Hoe groot is deze stijging gemeten in euro's?

Antwoord

De oorzaak van deze stijging van het aantal specifieke uitkeringen is voor een belangrijk deel gelegen in de vraagtekens die de Algemene Rekenkamer heeft geplaatst bij de rechtmatigheid van de verstrekking van sommige decentralisatie-uitkeringen, waarbij voorwaarden werden gesteld aan de besteding van de middelen. Decentralisatie-uitkeringen worden verstrekt uit het gemeentefonds of provinciefonds en zijn hiermee in principe vrij besteedbaar door medeoverheden. Sinds 2019 toetsen de fondsbeheerders samen met departementen strikter, of een voorgenomen uitkering als decentralisatie-uitkering kan worden verstrekt. Omdat bij veel voorgenomen uitkeringen sprake is van een specifiek bestedingsdoel, zijn er vanaf 2019 meer uitkeringen dan voorheen als specifieke uitkering uitgekeerd.

In 2017 was hier een bedrag mee gemoeid van € 7.765 mln. met de verstrekking van specifieke uitkeringen en in 2023 was dit bedrag opgelopen tot € 18.264 mln., waardoor de stijging (niet gecorrigeerd voor inflatie) € 10.499 mln. bedraagt.

Vraag

Op welke manier wijkt de omzetting van SPUKs naar fondsenuitkeringen af van de systematiek van 2017 en daarvoor? Wat zijn de redenen voor deze afwijkingen?

Antwoord

De systematiek wijkt enkel af op het punt van de voorafgaande toetsing door de fondsbeheerders op ontoelaatbare bestedingsbepalingen, bij het voornemen om een decentralisatie-uitkering toe te kennen.

Vraag

SPUKs zijn een uitkomst om tijdelijke uitvoeringstaken bij gemeentes of provincies neer te leggen. Binnen een gemeentebegroting worden in de praktijk drie jaren als «financieel tijdelijk» geclassificeerd en alles wat langer is «financieel structureel». Daarmee zouden SPUKs in de regel nooit langer mogen duren dan drie jaar. Duurt het langer, dan zou het over moeten naar het fonds. Kunt u hierop reflecteren?

Antwoord

De veronderstelling dat een specifieke uitkering in alle gevallen uitsluitend bedoeld zou zijn voor de bekostiging van tijdelijke uitvoeringstaken, is niet correct. Een voorbeeld van een structurele specifieke uitkering is bijvoorbeeld de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten).

Vraag

Kan de Kamer het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2024 met spoed ontvangen? Zo ja, wanneer?

Antwoord

Artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet luidt als volgt: «Uiterlijk op de derde woensdag van mei publiceren Onze Ministers een onderhoudsrapport over de specifieke uitkeringen over het voorafgaande jaar.» Binnen deze termijn zal uw Kamer het OSU dus ontvangen.

Vraag

Kan de Kamer een overzicht ontvangen met daarin de beleidsvoornemens die consequenties hebben voor de SPUKs 2025 en verder?

Antwoord

Ieder ministerie neemt in de Rijksbegroting in een bijlage een overzicht op, van de specifieke uitkeringen, tot en met T+4.