

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. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2025

In het Regeerprogramma is opgenomen dat specifieke uitkeringen (SPUKs) in 2026 moeten zijn omgezet in fondsuitkeringen, om autonomie van medeoverheden te vergroten en administratieve- en controlelasten te verminderen. In deze brief informeer ik u, mede namens de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris voor Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, over de uitkomst van het proces omtrent de omzetting van specifieke uitkeringen en de daarmee samenhangende 10%-budgetkorting. SPUKs zijn geoormerkte financiële bijdragen van het Rijk aan medeoverheden. De beoogde omzetting ziet op de omvorming van geoormerkte bijdragen in vrij besteedbare financiële middelen voor medeoverheden.

Deze brief komt ook tegemoet aan de motie van het lid Wingelaar¹, om na het besluit over de SPUKs, maar voor het daadwerkelijk overhevelen naar het Gemeentefonds, de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren. Daarnaast gaat deze brief in op de motie van het lid Wingelaar² waarin wordt verzocht om te borgen dat kortingen door het niet omzetten van specifieke uitkeringen geen negatieve gevolgen hebben voor de financiële positie van medeoverheden.

Achtergrond

De afgelopen jaren is het gebruik van de SPUK sterk toegenomen: van 16 (€ 8 mld.) in 2018 naar 153 (€ 18,3 mld.) in 2023. Bij het instellen van een SPUK kan het Rijk strikte en gedetailleerde eisen stellen aan de besteding van de gelden uit een specifieke uitkering, hetgeen gemeenten en provincies beperkt in hun bestedingsvrijheid. Daarnaast kennen SPUKs uitkeringen hoge administratieve- en controlelasten. Door meer in te zetten op beleids- en bestedingsvrije middelen, worden medeoverheden

¹ Kamerstuk 36 600 B, nr. 39

² Kamerstuk 36 600 B, nr. 40

meer in staat gesteld om zelf integrale afwegingen te maken en te sturen. Dit stelt medeoverheden in staat om goed aan de slag te kunnen met de maatschappelijke opgaven.

Om de autonomie van gemeenten en provincies te vergroten en administratieve- en controlelasten te verminderen, is in het Regeerprogramma besloten om SPUKs over te hevelen naar het Gemeentefonds en het Provinciefonds, met een budgetkorting van 10%. Een deel van deze ombuiging kan worden ingevuld door de ontschotting van de middelen bij deze medeoverheden en een deel door verminderde verantwoordings- en controlelasten. 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.

Op 21 november 2024 zijn de uitgangspunten voor de overheveling van SPUKs met de Kamer gedeeld in de Kamerbrief over omzetting van specifieke uitkeringen, in de vorm van een afwegingskader als bijlage bij de brief.³ Het afwegingskader gaat als hoofdregel uit van omzetting, maar biedt ook ruimte voor het maken van uitzonderingen. De uitzonderingen kunnen bijvoorbeeld gemaakt worden op basis van juridische argumenten of op basis van een politieke weging. Als er besloten wordt om een SPUK te behouden, dan moet het betrokken vakdepartement op basis van het afwegingskader nadere keuzes maken over de manier waarop de 10% budgetkorting wordt ingevuld, zoals: het evenredig verlagen van de prestatie-eisen aan medeoverheden, het komen tot een afspraak met koepels die bijdraagt aan een meer doelmatige uitvoering of het zoeken van een alternatieve dekking op de eigen departementale begroting. Het uitgangspunt hierbij is dat medeoverheden niet met minder budget dezelfde taken moeten uitvoeren. Dit is in lijn met de motie van het lid Wingelaar⁴, om te borgen dat kortingen door het niet omzetten van specifieke uitkeringen geen negatieve gevolgen hebben voor de financiële positie van medeoverheden. Aan het eind van deze brief zal ik verder ingaan op het vervolgtraject voor de invulling van de 10%-korting, in het geval van prestatie-verlaging bij behoud van de SPUK.

Het Rijk is zorgvuldig aan de slag gegaan om af te wegen welke SPUKs overgeheveld konden worden en welke niet. Hierbij zijn de koepels IPO en VNG actief ambtelijk geraadpleegd. Het kabinet heeft hierover vervolgens een besluit genomen, dat ik in deze Kamerbrief toelicht. Ook de SPUKs die in 2024 door middel van een spoedprocedure⁵ zijn uitgezonderd van de overheveling en de SPUKs die zijn uitgezonderd van de grondslag en de overheveling⁶ zijn meegenomen in het totaalbeeld.

Afwegingen omzetting SPUKs

Het kabinet heeft een aantal gronden gehanteerd om SPUKs, al dan niet tijdelijk, te behouden. Het aantal specifieke uitkeringen dat in 2026 omgezet kan worden is beperkt, maar het streven en de verwachting is dat het mogelijk is om meer SPUKs over te hevelen vanaf 2027. De beperkte mogelijkheid tot omzetting in 2026 heeft een aantal redenen, die ik hieronder schets.

³ Kamerstuk 36 600 B en 36 600 C, nr. 21 en afwegingskader: Afwegingskader specifieke uitkeringen | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁴ Kamerstuk 36 600 B, nr. 40

⁵ In de spoedprocedure zijn de volgende specifieke uitkeringen van omzetting uitgezonderd: Net op zee, Transformatiemiddelen gesloten jeugdhulp, Doorstroomlocaties, Kansrijke Wijk (NPLV), Wetsvoorstel School naar Duurzaam werk (twee spuks: Regionale Meld- en Coördinatiepunt en Regionaal Programma), BDU Verkeer en Vervoer, BDU Rampenbestrijding.

⁶ i.v.m. Oekraïne, Toeslagen, COVID-19 en Groningen.

Pragmatisch omgaan met aflopende SPUKs

Een deel van de SPUKs loopt na 2026 af. Deze worden niet voor alleen het jaar 2026 omgezet, omdat dit leidt tot veel «overhevelingslasten» (bijvoorbeeld wijziging van bestuurlijke afspraken en administratieve kosten) en onduidelijkheid kan creëren voor de ontvanger(s). Mocht er voor een vervolg toch een nieuwe SPUK nodig zijn, dan moet deze net als alle andere nieuwe SPUKs voor besluitvorming langs de ministerraad.

Juridische overwegingen

Juridisch gezien kan een deel van de SPUKs niet worden omgezet. Bijvoorbeeld omdat er in een wet staat dat de middelen via een SPUK verstrekt moeten worden, zoals het geval is voor de SPUK Wet Inburgering 2021. Dit geldt ook voor SPUKs die worden verstrekt vanuit een begrotingsfonds. Zo zijn uitgaven uit een begrotingsfonds, zoals het Mobiliteits- of Deltafonds, conform de Comptabiliteitswet wettelijk gebonden aan een vastgelegd bestedingsdoel. Bij uitgaven uit begrotingsfondsen geldt dus een bestedingsbeperking. Voor deze gevallen is het streven om zo snel mogelijk de mogelijkheden om de wetgeving aan te passen, teneinde de SPUKs op termijn over te hevelen, te onderzoeken.

Prioriteiten uit het Regeerprogramma

De opdracht vanuit het Regeerprogramma is om SPUKs over te hevelen naar een fondsuitkering. Tegelijkertijd staat er een aantal prioriteiten in het Regeerprogramma, waarvoor het behoud van een SPUK politiek wenselijk geacht wordt. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van woningbouw, waar gesproken wordt over bindende afspraken met medeoverheden en daarbij passende sturing. Dit is niet verenigbaar met de toekenning van vrij besteedbare financiële middelen, die zonder voorwaarden worden verstrekt. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de prioriteiten in het kader van de nationale veiligheid. Er is dus een aantal SPUKs, waarbij de overweging gemaakt is dat de (financiële) sturing op de benoemde opgaven belangrijker geacht wordt dan het voornemen tot meer vrij besteedbare middelen voor medeoverheden.

Gewenste monitoring vanuit de Kamer

In sommige gevallen is er vanuit de Kamer een grote informatiebehoefte wat betreft de vraag, hoe het geld besteed wordt door medeoverheden. Verplichte (gecontroleerde) verantwoording over de middelen is alleen mogelijk met een SPUK, waardoor de SPUKs waar een grote informatiebehoefte voor geldt in 2026 behouden blijven. In de toekomst kan deze afweging anders uitpakken. Momenteel is namelijk een wetsvoorstel in voorbereiding, waarin wordt voorgesteld het uitkeringsstelsel voor gemeenten en provincies te herzien. Het wetsvoorstel was tot 30 april jl. in consultatie en het streven is om het wetsvoorstel in 2026 in te dienen bij de Tweede Kamer. Als onderdeel van deze herziening wordt ter vervanging van de huidige decentralisatie-uitkering een nieuwe uitkeringsvorm geïntroduceerd: de bijzondere fondsuitkering (BFU). Net als de DU is de BFU een fondsuitkering, wat betekent dat de middelen beleids- en bestedingsvrij worden uitgekeerd. In tegenstelling tot de DU mag er bij de BFU wel (verplichte) informatie opgevraagd worden. Deze informatie hoeft echter niet gecontroleerd te worden door een accountant wat bij een SPUK wel het geval is. Doordat er de mogelijkheid is om informatie op te vragen, wordt het gemakkelijker voor het Rijk om te kijken of de doelen bereikt worden, of de uitkering aansluit bij de kosten van provincies of gemeenten en of de verdeling nog passend is. Daarbij kan de door de medeoverheden verstrekte informatie nooit leiden tot terugvordering van

verstrekte BFU-middelen. Vooral nog is het streven om het wetsvoorstel tot herziening van het uitkeringsstelsel in 2027 in werking te laten treden. Dat zou betekenen dat de BFU vanaf 2027 gehanteerd zou kunnen worden. Voor een aantal SPUKs is daarom besloten dat deze in 2026 een SPUK blijven, maar dat er geanalyseerd wordt of de BFU een goed passend alternatief zou zijn. Bij deze analyse is het uitgangspunt overheveling naar een fondsuitkering.

Uitkomst besluitvorming

Op basis van de criteria hierboven heeft het kabinet besloten dat, zoals ook eerder in de brief aangegeven, in 2026 een beperkt aantal SPUKs kan worden omgezet. Vanaf 2027 is er echter naar verwachting een verdere reductie van het aantal SPUKs mogelijk; dit hangt mede af van de voorgestelde herziening van het uitkeringsstelsel.

Hieronder is het totaaloverzicht voor de SPUKs opgenomen in 2026 en 2027. Dit aantal is inclusief de acht SPUKs die in het najaar van 2024 zijn uitgezonderd als onderdeel van de spoedprocedure. De 13 SPUKs die zijn uitgezonderd van overheveling en 10%-korting (toeslagen, Groningen, Oekraïne, BUIG of COVID-19) zijn apart weergegeven. Naast de aantallen is in het overzicht ook de omvang per categorie weergegeven; zo hebben de 8 specifieke uitkeringen die per 2026 omgezet worden een omvang van € 745 mln. euro. De 10%-korting is verwerkt in de bedragen, tenzij het bedrag alternatief is gedekt of de specifieke uitkering nieuw is. In de bijlage staat het oordeel per afzonderlijke SPUK weergegeven en de manier waarop de 10%-korting is ingevuld.

Tabel 1: Overzicht aantallen en omvang in euro's per categorie

	2026		2027	
	(Bedragen in € mln.) ¹			
Oordeel	Aantal	€ mln.	Aantal	€ mln.
<i>Onderdeel van overheveling</i>				
Specifieke Uitkering (SPUK)	64	€ 5.468	22	€ 2.233
Decentralisatie Uitkering (DU) per 2026/ Bijzondere Fondsuitkering vanaf 2027	8	€ 745	10	€ 1.369
Spuk in 2026, analyse met uitgangspunt BFU 2027	0	€ 0	14	€ 1.159
SPUK behouden, verkenning optie BFU	0	€ 0	5	€ 353
<i>Uitgezonderd van overheveling en 10% korting²</i>				
Specifieke Uitkering (SPUK)	13	€ 8.312	13	€ 7.681

¹ Veel uitkeringen zijn niet afzonderlijk zichtbaar in de Rijksbegroting. De bedragen hier zijn daarom een inschatting op basis van stand ontwerp-begroting 2025 en de ingevulde afwegingskaders (indien het om een nieuwe specifieke uitkering gaat). De 10% korting is in de reeks verwerkt als deze niet alternatief gedekt wordt of als de specifieke uitkering nieuw is. De precieze cijfers per departement zijn terug te vinden in de SPUK-bijlage van de ontwerp-begroting 2025.

² BUIG, Oekraïne, Groningen, toeslagen en corona

Het streven van het kabinet blijft om op termijn het aantal SPUKs nog verder te verminderen. De passage in het regeerprogramma, dat bij het instellen van nieuwe SPUKs of het voortzetten van bestaande SPUKs een kabinetsbesluit vereist is, helpt hierbij. Dit betekent concreet dat een besluit voor een nieuwe SPUK moet worden vastgesteld in de ministerraad. Daarnaast wordt verwacht dat met de komst van de BFU er in de toekomst minder SPUKs zijn.

Een uitgangspunt hierbij is dat sturing via de financiële weg niet simpelweg hoort te worden vervangen door sturing via andere routes. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het Rijk sturing zou kunnen behouden door de specifieke uitkering wel om te zetten naar een fondsuitkering, maar

vervolgens gedetailleerde taken voorschrijft in materiewetten. Dit kan ten koste gaan van de autonome bevoegdheden die provincie- en gemeentebesturen op grond van de Grondwet hebben. Er moet daarom in algemene zin terughoudend worden omgegaan met het wettelijk vastleggen van verplichtingen voor medeoverheden. Ook wanneer nadere wettelijke aansturing wenselijk is en provincies of gemeenten in medebewind worden geroepen, staat beleidsvrijheid van de besturen voorop. Er bestaat de zorg dat bij wettelijke verankering mogelijk verdringing plaatsvindt: als voor het ene beleidsdoel wettelijke taken worden vastgelegd, kan dat er bijvoorbeeld toe leiden dat medeoverheden minder tijd en capaciteit kunnen besteden aan andere beleidsdoelstellingen. Deze zorg moet als aandachtspunt meegenomen worden. Dit neemt niet weg dat in specifieke casuïstiek het wetgevingsproces toch wenselijk kan zijn om taken van medeoverheden wettelijk te verankeren; dergelijke casuïstiek zal altijd Rijksbreed gewogen moeten worden.

Wenkend perspectief

Zoals in het Regeerprogramma is opgenomen, moet er oog zijn voor sterk bestuur en voor de positie van en samenwerking met medeoverheden. Het is voor goed bestuur van belang dat medeoverheden en het Rijk samen in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen. Door meer in te zetten op meer beleids- en bestedingsvrije middelen, worden medeoverheden in staat gesteld om zelf integrale afwegingen kunnen maken en te sturen.

Het kabinet wil daarnaast dat de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt nadrukkelijk en op het juiste moment betrokken worden in landelijk beleid. Met het oog hierop intensificeert BZK als coördinerend departement de inzet op trajecten in het kader van de UDO. Over de voortgang van de UDO heb ik de Tweede Kamer op 31 maart jl. geïnformeerd⁷. Verder is een belangrijk vertrekpunt bij de voorgestelde herziening van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) dat het uitkeringsstelsel de interbestuurlijke samenwerking niet moet belemmeren, maar ondersteunen en de bekostiging plaats moet vinden tegen zo laag mogelijk administratieve kosten. De voorgestelde en in deze Kamerbrief eerder genoemde BFU biedt de mogelijkheid tot het leggen van een relatie tussen de verstrekte middelen en prestaties of beleidseffecten, waardoor deze uitkeringsvorm een alternatief vormt voor de SPUK.

Vervolgtrajecten

Voor een groot gedeelte van de SPUKs geldt dat het niet mogelijk is om deze per 2026 over te hevelen, vanwege de eerder benoemde redenen. Hieronder zijn vervolgtrajecten voor deze gevallen geschetst.

Verkenning optie BFU

Zoals eerder benoemd in deze brief, lijkt de nog te introduceren BFU voor een aantal SPUKs een mogelijk passend instrument, maar moet er nog nader verkend worden of dit voor bepaalde specifieke uitkeringen inderdaad zo is, en hoe de financiering er in praktijk uit kan zien. Op het terrein van een aantal SPUKs wordt om deze reden een analyse uitgevoerd. Vanuit het desbetreffende vakdepartement zal worden verkend of omzetting naar BFU in 2027 mogelijk is. Hiervoor geldt dat in oktober 2026 een analyse uitgevoerd moet zijn, om te bezien of de BFU een passend instrument is en zo ja, hoe de BFU toegepast kan en gaat worden. Mocht er uit de analyse dan toch blijken dat een BFU niet mogelijk is, dan dient

⁷ Kamerstuk 33 047, nr. 32

de specifieke uitkering opnieuw ter besluitvorming in de ministerraad te worden voorgelegd.⁸ Medeoverheden zullen goed betrokken worden in het proces. Eind 2026 zal ik uw Kamer een brief sturen over de voortgang hierop.

Verkenning juridische bepaling begrotingsfondsen

Er is een aantal SPUKs dat verstrekt wordt vanuit begrotingsfondsen, zoals bijvoorbeeld het Mobiliteitsfonds. Deze kunnen zoals eerder aangegeven in de brief om juridische redenen nu niet worden omgezet. Er wordt in het voorjaar van 2025 vanuit de fondsbeheerders samen met desbetreffende vakdepartementen en de koepels IPO en VNG een traject opgestart om uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn voor het verstrekken van meer vrij besteedbare middelen voor de doelen van deze begrotingsfondsen, dan wel het verminderen van de administratieve- en controlelasten voor medeoverheden. Hierbij zal bekeken worden of en wat gerealiseerd kan worden en op welke termijn dit mogelijk is. Ik zal de Kamer eind 2025 informeren over dit traject.

Vervolg invulling 10%-korting door taakvermindering

Bij de Miljoenennota 2025 is een 10% budgetkorting ingeboekt op de SPUKs op de departementale begrotingen per 2026, met uitzondering van de SPUKs die reeds bij het Hoofdlijnenakkoord zijn uitgezonderd van de grondslag en van overheveling (i.v.m. toeslagenherstel, Oekraïne, herstel van de schade in verband met de afhandeling van de gaswinning in Groningen, BUIG en Corona). Zoals eerder aangegeven, blijft deze korting wel in stand als een SPUK blijft bestaan, maar is het uitgangspunt dat deze korting niet wordt afgewenteld op medeoverheden.

Indien een SPUK behouden blijft, dan zijn er drie opties om te borgen dat de korting niet afgewenteld wordt op medeoverheden. In 11 gevallen is ervoor gekozen om de budgetkorting te vervangen door alternatieve dekking. Bij 29 SPUKs die worden behouden, wordt de korting niet alternatief gedekt, maar ingevuld door lagere prestatie-eisen of afspraken over een meer doelmatige uitvoering⁹.

Voor de SPUKs die behouden blijven en waarvoor ter invulling van de 10%-korting gekozen is voor lagere prestatie-eisen, dient het vakdepartement dit jaar in overleg met koepel(s)/ontvanger(s) de lagere prestatie in te vullen. Hoe de lagere prestatie ingevuld wordt, zal per SPUK verschillen. De betrokken vakdepartementen zullen uw Kamer hierover uiterlijk in het najaar over informeren.

Tot slot

Met de uitkomsten van het proces overheveling SPUKs in fondsuitkeringen is een belangrijke eerste stap gezet in de uitvoering van het regeerprogramma op het terrein van vermindering van SPUKs. Ik zal de Kamer blijven informeren over de besluitvorming ten aanzien van toekomstige SPUKs, onder andere in het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen.

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

⁸ Dit geldt niet voor de vijf specifieke uitkeringen met het oordeel «SPUK behouden, verkenning optie BFU».

⁹ Zo zijn voor de brede specifieke uitkering GALA bijvoorbeeld de administratieve lasten verminderd door vereenvoudiging/ontschotting in de verantwoording.