

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wet herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Provincies, gemeenten, de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius en Saba en de Rijksoverheid

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Alle bovenstaande belanghebbenden

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De koepels VNG en IPO zijn actief betrokken geweest bij het meedenken en de uitwerking van het wetsvoorstel. Dit gebeurde in een ambtelijke interdepartementale Taskforce.

De belanghebbenden zijn in een vroeg stadium betrokken. Er is in 2021 een wetenschappelijk adviesrapport uitgebracht over het uitkeringsstelsel en de taskforce heeft de aanbevelingen uit het rapport uitgewerkt. Daarnaast heeft de Taskforce invloed gehad op de totstandkoming van de Memorie van Toelichting en de wetstekst.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Het uitkeringsstelsel sluit onvoldoende aan op de manier waarop het Rijk en medeoverheden samen maatschappelijke opgaven op willen pakken. In de huidige situatie wordt de keuze voor een uitkeringsvorm in toenemende mate beperkt door overwegingen die samenhangen met financiële rechtmatigheid. De afgelopen jaren heeft er daardoor een kanteling plaatsgevonden van de bekostiging van medeoverheden met beleids- en bestedingsvrije middelen naar de geormerkte specifieke uitkeringen. Dit gaat ten koste van de autonomie van de medeoverheden en zorgt voor gestegen administratieve- en controlelasten.

Daarnaast lijkt er vanuit het Rijk veel behoefte om sturing te geven aan de besteding of uitvoering van bepaalde activiteiten. Of bestaat er behoefte bij medeoverheden voor het vergoeden van de daadwerkelijk opgetreden kosten op declaratiebasis.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Er zijn vijf knelpunten gesignaleerd binnen het huidige uitkeringsstelsel:

1. Op grond van het huidige uitkeringsstelsel moeten 'kleine' specifieke uitkeringen worden uitgekeerd als verzameluitkering, maar deze uitkeringsvorm heeft grote praktische nadelen.
2. De verstrekking van specifieke uitkeringen leidt tot omvangrijke verantwoordings- en controlelasten aan de zijde van decentrale overheden. Daarnaast is de verstrekking van een specifieke uitkering ook aan Rijkszijde administratief bewerkelijk, mede met het oog op de wettelijk vereiste grondslagen.
3. Ministeries gaan anders om met de subsidieparagraaf in de Algemene wet bestuursrecht, in relatie tot met name de toekenning en vaststelling van specifieke uitkeringen.
4. De toekenning en vaststelling van decentralisatie- en integratie-uitkeringen kan verbeterd worden.
5. Een belangrijkste knelpunt houdt ten slotte verband met de decentralisatie-uitkering als zodanig. Doordat het in de praktijk geregeld voorkwam dat aan een decentralisatie-uitkering quasi-voorwaarden ten grondslag lagen, werd volgens met name de Algemene Rekenkamer afbreuk gedaan aan het vrij besteedbare karakter van de decentralisatie-uitkering. Dit had tot gevolg dat in situaties waarin twijfel zou kunnen ontstaan over de financiële rechtmatigheid, gekozen werd voor een specifieke uitkering. Ook zijn alle bestaande decentralisatie-uitkeringen tegen het licht gehouden door de fondsbeheerders en omgezet. Dit heeft geleid tot een grote stijging van het aantal specifieke uitkeringen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

In 2017 waren er 21 specifieke uitkeringen voor een totaalbedrag van € 7,4 miljard, in 2023 is het aantal specifieke uitkeringen gestegen naar 153 met een totaalbedrag van ongeveer € 18,3 miljard.

Dit beperkt de gemeenten en provincies in beleids- en bestedingsvrijheid 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.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

In 2021 is aan drie universitaire onderzoeksinstituten de opdracht gegeven de fondsbeheerders te adviseren over de inrichting van het toekomstige uitkeringsstelsel. Op basis van de aanbevelingen uit het adviesrapport zijn er voorstellen gepresenteerd voor de decentralisatie-uitkering en de specifieke uitkering. Die aanbevelingen hebben geleid tot de kansrijke beleidsopties die beschreven staan onder vraag 3.b.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als er geen goed alternatief komt voor de specifieke uitkering, dan zal er sprake zijn van een verdere stijging van het aantal specifieke uitkeringen, net als de daarmee samenhangende verantwoordings- en controlelasten. Daarnaast beperken de specifieke uitkeringen de medeoverheden in hun beleidsvrijheid en financiële autonomie.

Verder is het belastend proces voor vakdepartementen om een specifieke uitkering in te stellen en te verstrekken, dus het wetsvoorstel beoogt ook minder lasten aan de kant van het Rijk.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat het uitkeringsstelsel borgt dat de inrichting van de financiële verhoudingen past bij de wijze waarop het Rijk en medeoverheden maatschappelijke opgaven willen oppakken. Hierbij staat de bestuurlijke wens om deze opgaven op te lossen en te voorzien van een adequate bekostiging centraal. Daarnaast moet het uitkeringsstelsel de interbestuurlijke samenwerking ondersteunen en niet belemmeren. Ook moet de bekostiging van interbestuurlijke samenwerking tegen zo laag mogelijke lasten plaatsvinden, voor zowel het Rijk als de medeoverheden. Tot slot moet het uitkeringsstelsel passen binnen de (grond)wettelijke kaders.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

N.v.t.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Er is een advies gevraagd aan drie universitaire onderzoeksinstituten. Op basis van dit advies is besloten om de oplossing binnen het huidige stelsel te zoeken door verruiming en verheldering van de bestaande uitkeringsvormen.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

In het kort worden de uitgangspunten getracht te bereiken langs de volgende vier lijnen:

1. **Introductie BFU:** In de eerste plaats wordt met de introductie van de bijzondere fondsuitkering (BFU; voorheen decentralisatie-uitkering) beoogd dat het uitkeringsstelsel een goed alternatief voor de specifieke uitkering bevat.
2. **Processen uitvoerbaar maken SPUKs, maar tegelijkertijd het verhogen van de drempel voor het verstrekken daarvan:** In de tweede plaats worden de juridische grondslagen voor het regelen van een specifieke uitkering of bijzondere uitkering (voor Caribisch Nederland) vereenvoudigd. Aan de andere kant wordt geregeld dat een voorstel tot verstrekking of regeling van een specifieke uitkering door de ministerraad moet worden goedgekeurd. Verder wordt geregeld dat onder een nog nader te bepalen drempelbedrag verstrekking van een specifieke uitkering niet langer mogelijk is.
3. **Verminderen lasten:** Aansluitend op de aanpassing van de Fwv zullen vakdepartementen een uniforme werkwijze ontwikkelen over hoe om te gaan met een tegemoetkoming voor de uitvoeringslasten die verband houden met een specifieke uitkering of de bijzondere uitkering. BZK zal hierop ook gaan letten bij de advisering over specifieke uitkeringen, de beoordeling van bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland) en de toetsing van bijzondere fondsuitkeringen. Daarnaast worden verschillende uitvoeringsvarianten voor de verantwoording de controlelasten en verantwoordingslasten uitgewerkt in een handreiking.
4. **Uniformiteit:** In de vierde en laatste plaats wordt beoogd een zo groot mogelijke uniformiteit te realiseren als het gaat om het verstrekken, regelen en verantwoorden van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland).

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

N.v.t., betreft stelselwijziging

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

1. **Introductie BFU:** Hiermee wordt beoogd dat het uitkeringsstelsel een goed alternatief voor de specifieke uitkering bevat. Wanneer bestaande specifieke uitkeringen aflopen kunnen deze mogelijk omgezet worden in een BFU aangezien deze meer mogelijkheden biedt dan de voormalige DU, met name op vlak van de informatievoorziening. Ook voor nieuw te creëren uitkeringen kan met de nieuwe BFU mogelijk het aantal specifieke uitkeringen afnemen. Dit betekent dat de medeoverheden als gevolg van dit wetsvoorstel met minder geormerkte middelen (en daarmee gepaard gaande controlelasten) te maken krijgen in vergelijking met voortzetting van de status quo.
2. **Processen uitvoerbaar maken, maar tegelijkertijd het verhogen van de drempel voor het verstrekken van SPUKs:** Beoogd wordt het proces van verstrekking van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland) aan rijkszijde uitvoerbaarder te maken, door de vereenvoudiging van de juridische grondslagen. Hierdoor wordt het administratief minder belastend voor departementen om een specifieke uitkering te verstrekken, maar om wildgroei aan spuks te voorkomen worden er twee waarborgen ingesteld: 1) nieuwe specifieke uitkeringen moeten worden voor wat betreft de uitkeringsvorm ter goedkeuring voorgelegd worden aan de ministerraad en 2) er komt een drempelbedrag waaronder het niet mogelijk is om een specifieke uitkering te verstrekken.
3. **Verminderen lasten:** Door te werken met handreikingen met verschillende uitvoeringsvarianten voor de verantwoording, wordt beoogd de controle- en verantwoordingslasten voor medeoverheden in verband met de specifieke uitkering of de bijzondere uitkering (voor Caribisch Nederland) zoveel mogelijk te verminderen. Daarnaast moet er gelet worden op de tegemoetkoming in uitvoeringslasten die verband houden met een specifieke uitkering of de bijzondere uitkering.
4. **Uniformiteit:** beoogd wordt om uniformiteit realiseren als het gaat om het verstrekken, regelen en verantwoorden van specifieke uitkeringen dan wel bijzondere uitkeringen (voor Caribisch Nederland). Op dit moment verschilt het sterk van elkaar, wat de uitvoerbaarheid niet ten goede komt. De uniformiteit gaat aan zowel Rijkszijde, als de kant van medeoverheden en CN helpen bij de uitvoerbaarheid.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen.

In de MvT is het volgende opgenomen:

De koepels VNG en IPO zijn actief betrokken geweest bij het meedenken en de uitwerking van het wetsvoorstel. Dit gebeurde in een ambtelijke interdepartementale Taskforce. De Taskforce heeft de aanbevelingen uit het adviesrapport over het uitkeringsstelsel van de onderzoekers uitgewerkt en is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting. De uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel voor de medeoverheden is hierbij voortdurend onderwerp van gesprek geweest.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Zie vraag 3 hulpvraag b

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));

- brede maatschappelijke impact?

Uitvoeringsaspecten bij het Rijk

fondsbeheerders

Er komt er een einde aan de vaststellingsprocedure met jaarlijkse AMvB's zoals dat op dit moment nog bij de decentralisatie- en integratie-uitkeringen het geval is. In plaats daarvan wordt gewerkt met (verzamel)beschikkingen, Deze nieuwe procedure via beschikkingen gaat capaciteit vragen van de fondsbeheerders (met name het ministerie van BZK). Hier staat echter tegenover dat niet jaarlijks meer een AMvB behoeft te worden vastgesteld, wat een verlichting voor de werklust van de fondsbeheerders betekent.

In het wetsvoorstel wordt onder meer geregeld dat de verzameluitkering wordt afgeschaft. Dit betekent een verlichting van de uitvoeringslasten voor de Minister van BZK. Op dit moment voert de Minister van BZK de verzameluitkering (verlening, uitbetaling, en vaststelling) uit op grond van artikel 16a van de Fvw.

vakdepartementen

Ook voor de vakdepartementen is de verwachting dat het wetsvoorstel leidt tot minder uitvoeringslasten. Met het voorstel is immers beoogd dat vakdepartementen naast de specifieke uitkering vaker gebruik kunnen maken van de BFU. De procedure voor het verstrekken van een BFU is aanzienlijk eenvoudiger dan de procedure om een specifieke uitkering te verstrekken. In het laatste geval zal immers doorgaans een wettelijk voorschrift moeten worden opgesteld waarin de specifieke uitkering wordt geregeld.

De vereenvoudiging van de juridische grondslagen voor het regelen van een specifieke uitkering zal leiden tot minder uitvoeringslasten bij departementen die uitkeringen verstrekken.

Ook los van *wettelijke* maatregelen wordt getracht om het proces van de verstrekking van uitkeringen aan de medeoverheden minder belastend te maken aan rijkszijde en de kwaliteit van de uitkeringen te vergroten (d.m.v. grotere uniformiteit en helderheid). Automatisering van processen voor de aanvraag en beoordeling van specifieke uitkeringen en bijzondere fondsuitkeringen, daarnaast ook de beschikbaarheid van verschillende modellen (van beschikkingen en regelingen) en handreikingen (bijvoorbeeld t.a.v. de verantwoording en terugvordering).

Uitvoeringsaspecten bij medeoverheden

De consequenties voor de uitvoering voor medeoverheden zijn beperkt. Door de invoering van de nieuwe BFU in combinatie met het uniformeren van de regelingen en beschikkingen van de specifieke uitkeringen zullen de verantwoordings- en administratieve lasten als gevolg van het uitkeringsstelsel dalen voor medeoverheden.

Wel wordt er in dit wetsvoorstel geregeld dat er informatie opgevraagd kan worden in het kader van de bijzondere fondsuitkering. Deze aanlevering van informatie heeft een verplichtend karakter. Om de lasten van de informatie-uitvraag te beperken, wordt er door de fondsbeheerders bij de toetsing van de BFU op gelet of de gevraagde informatie noodzakelijk is. Daarnaast mag er alleen maar kwantitatieve informatie opgevraagd worden, eventueel met een korte kwalitatieve toelichting.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Een mogelijk neveneffect waaraan kan worden gedacht, is dat als gevolg van de versoepeling van de grondslagen voor tijdelijke specifieke uitkeringen het aantal specifieke uitkeringen zal stijgen. De verwachting is echter dat het aantal specifieke uitkeringen door deze versoepelingen niet zal stijgen. In het licht van het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma wordt nadrukkelijk ingezet op het reduceren van specifieke uitkeringen; hiervoor is een afwegingskader opgesteld. Het wordt moeilijker gemaakt om een specifieke uitkering te verstrekken door te regelen dat een voorstel tot verstrekking of regeling van een specifieke uitkering aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Verder wordt geregeld dat onder een nog nader te bepalen drempelbedrag verstrekking van een specifieke uitkering niet langer mogelijk is. Ten slotte is de verwachting dat door de verheldering en verbreding van de bijzondere fondsuitkering de Fvw nu een alternatief bevat voor de specifieke uitkering, waardoor vaker voor een BFU zal worden gekozen in plaats van de specifieke uitkering.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen waarin is geregeld dat de Minister van BZK (in overeenstemming met de Minister van Financiën) binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag aan de Staten-Generaal dient te zenden over de doeltreffendheid van de wet in de praktijk. Voor deze termijn van drie jaar is gekozen, omdat de wens bestaat om te blijven werken aan de toekomstbestendigheid van het uitkeringsstelsel en het van belang is om snel vast te stellen wat de effecten zijn van de wet in de praktijk. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting zijn de aspecten die van belang zijn voor de evaluatie uitgebreider beschreven. Los van de evaluatie ontvangen de Eerste en Tweede Kamer jaarlijks het "Integraal Financieel Overzicht" (zie ook paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting). Hierin is ook de informatie opgenomen die voorheen stond in het "Overzicht Specifieke Uitkeringen". Op die manier worden jaarlijks de ontwikkelingen weergegeven van het aantal specifieke uitkeringen en de financiële omvang.

In paragraaf 9 van de Memorie van toelichting staat een tabel opgenomen met een overzicht van de mogelijke aspecten voor de evaluatie van het wetsvoorstel.