

Reactie van de staatssecretaris Financiën

In de portefeuillevordering tussen mijzelf en de minister van Financiën ben ik - samen met de minister van BZK en de minister van I&W - verantwoordelijk voor het vaststellen van de EMU-norm voor de decentrale overheden. Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de verschillende fracties bij het concept besluit EMU-norm 2018 decentrale overheden.

De leden van de fracties van de VVD, PVV en D66 hebben gevraagd naar een onderbouwing van het conceptbesluit van een EMU-tekortnorm 2018 van -0,3% van het binnenlands product (bbp). Het voorliggende conceptbesluit is een beleidsneutrale voorzetting van de EMU-norm uit 2017. De ramingen van het CPB vormen een onafhankelijk uitgangspunt bij het bepalen van de EMU-norm. Het CPB raamde een tekort voor decentrale overheden 2018 van -0,2% bbp¹.

In reactie op de vraag van de SP-fractie acht ik deze raming voor 2018 dan ook realistisch. Door in het besluit de EMU-norm vast te stellen op -0,3% van het bbp wordt er net als in voorgaande jaren enige marge ingebouwd. Dit besluit is daarmee naar de mening van het kabinet verantwoord en mogelijk, mede in het licht van de realisatiecijfers 2016. Daarin lieten de decentrale overheden immers een begrotingsevenwicht zien, terwijl in de raming nog uit werd gegaan van een tekort.

De leden van de PVV en CDA-fracties hebben tevens gevraagd naar de meerjarige ontwikkeling van het EMU-saldo decentrale overheden. In de actualisatie van de CPB middenlange termijn verkenning 2018-2021 (na verwerking regeerakkoord)² is een constant tekort van -0,2% bbp geraamd. Het ligt daarom niet in de rede om, gelijk aan het Rijk, een begrotingsoverschot als EMU-norm te stellen voor decentrale overheden. Voor de decentrale overheden is in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof) een gelijkwaardige inspanningsverplichting vastgelegd met betrekking tot de overheidsfinanciën en in het bijzonder het EMU-saldo. De invulling van een 'gelijkwaardige bijdrage' door de decentrale overheden aan het EMU-saldo van de collectieve sector, is ook een politiek-bestuurlijke aangelegenheid. Ik ga de komende tijd daarom - in het kader van de programmatische afspraken - in gesprek met de decentrale overheden om te komen tot een EMU-norm voor de periode 2019-2022.

De leden van de fracties van de VVD en de PVV hebben gevraagd naar de gevolgen van de aanpassing van de trap-op-trap-af systematiek waarmee het Gemeentefonds en Provinciefonds worden geïndexeerd en waar dit extra geld aan besteed gaat worden. De aanpassing van de normeringsystematiek beoogt de evenredigheid van de systematiek te versterken en draagt bij aan een stabielere accresontwikkeling. Het klopt dat door de aanpassing van de normeringsystematiek er de komende jaren sprake is van een forse accresontwikkeling voor gemeenten en provincies. Het is de inzet van dit kabinet om programmatische afspraken te maken over de gezamenlijke ambities op diverse maatschappelijk terreinen. In het Gemeentefonds en Provinciefonds komt hiervoor extra geld beschikbaar.

Ik zie geen belemmering ten aanzien van het investeren in maatschappelijke opgaven, zoals door de leden van de SP-fractie werd gesteld. Het is vooraf - in reactie op de vraag van de CDA-fractie - niet te zeggen of decentrale overheden nu in tijden van hoogconjunctuur extra middelen gebruiken om reserves op te bouwen of schulden af te lossen. Dit kan per gemeente en provincie sterk verschillen omdat de impact van de crisis op de individuele financiële posities ook verschillend is geweest.

¹ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Macro-Economische-Verkenning-MEV-2018.pdf>, blz. 48

² https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-27okt2017-Actualisatie-middellangetermijnverkenning-2018-2021-verwerking-regeerakkoord_0.pdf, blz. 5

Tevens is er vooraf op geen direct causaal verband te leggen tussen extra middelen en het al dan niet ontstaan van een EMU-tekort of EMU-overschot bij decentrale overheden. De leden van de VVD-fractie wijzen daarbij terecht ook op het verschil in boekhouden tussen het Rijk en decentrale overheden. Voor de decentrale overheden geldt ten aanzien van hun financiën de norm van een sluitende exploitatiebegroting in termen van baten en lasten. Dit is verankerd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het EMU-saldo is een variabele die gebaseerd is op het systeem waarin het moment van de transactie bepalend is. Deze twee methodes (sluitende exploitatie en moment van transactie) sluiten niet automatisch op elkaar aan. In de praktijk kan dit tot gevolg hebben dat een decentrale overheid voldoet aan de norm van een sluitende exploitatiebegroting maar tegelijkertijd een EMU-tekort of overschot genereert.

De leden van de VVD en CDA-fractie vragen naar de overweging om een uitsplitsing van de EMU-tekort norm naar bestuurslaag op te nemen en of daar niet een goede prikkelwerking vanuit zou kunnen gaan om de kosten te beheersen en de bestuurslagen zelf verantwoordelijk te houden voor de eigen begroting. Verder gaan de leden van de VVD-fractie ook in op het sanctie instrumentarium dat via dit besluit voor 2018 buitenwerking wordt gesteld.

De afgelopen kabinetsperiode is er voor het eerst gewerkt met het normeren van het EMU-saldo op basis van de Wet hof. In het met decentrale overheden gesloten financieel akkoord 2013-2017 is de EMU-norm uitgesplitst naar een ambitie (die gelijk was aan de CPB raming) en een daadwerkelijke norm. Deze EMU-norm was ruimer gesteld dan de CPB-raming om zo enige marge aan te houden. Daarbij werd de afgelopen periode door het vorige kabinet gezien als een zogenoemde oefenfase waarbij sancties nog niet op zijn plaats waren. Tevens is in overleg met de decentrale overheden besloten om – ten opzichten van 2013 t/m 2015 - de dalende EMU-norm voor de jaren 2016 en 2017 niet nader onder te verdelen naar bestuurslaag. De leden van de VVD-fractie vragen naar de meerwaarde van een onderverdeling van de norm. Een onderverdeling van de norm naar bestuurslaag en publiceren van individuele referentiewaarde heeft een meerwaarde in het kader van de gelijkwaardige inspanning die de Wet hof beoogt.

Het demissionaire kabinet kon het voorhangen van een concept besluit EMU-norm 2018 niet uitstellen. Het conceptbesluit EMU-norm 2018 is daarom beleidsneutraal doorgetrokken. Dat betekent dat er geen onderverdeling naar bestuurslaag is gemaakt en er geen sancties van toepassing zijn. Zoals uit het Regeerakkoord blijkt is dit kabinet voornemens om met de decentrale overheden programmatische afspraken te maken. De normering van het EMU-saldo van decentrale overheden is er daar een van. Mijn inzet daarbij is om een afspraak voor de gehele kabinetsperiode te maken, die in lijn is met de Wet hof. Kostenbeheersing is een verantwoordelijkheid van decentrale overheden zelf dat niet een één op één causaal verband heeft met de beheersing van het EMU-saldo. Daarbij is zoals gesteld de norm voor decentrale overheden een sluitende begroting in reële en structurele termen van baten en lasten.

Het sanctiemechanisme, zoals vastgelegd in de Wet hof, bevat overigens diverse elementen om te waarborgen dat een sanctie zorgvuldig wordt toegepast. Daarbij wijs ik op de in de wet gestelde voorwaarden voordat een sanctie kan worden opgelegd. Zo moet een overschrijding blijken uit de realisatiecijfers, zoals vastgesteld door het CBS en moet deze meerdere jaren beslaan. Mocht een overschrijding worden geconstateerd dan dient hierover eerst het bestuurlijke gesprek te worden gevoerd en moeten verbeterplannen worden opgesteld om de overschrijding te adresseren. Mocht in een uitiem geval sprake zijn van het opleggen van een sanctie, dan kan dit alleen via een algemene maatregel van bestuur die pas in werking treedt nadat deze is voorgehangen aan beide kamers der Staten-Generaal.

De leden van de D66-fractie stellen dat de decentrale overheden momenteel een positieve bijdrage leveren aan het EMU-saldo en dat dit volgens de ramingen in de Startnota de gehele meerjarenperiode zo zal blijven. In de Startnota wordt echter voor de gehele periode 2018-2022 een EMU-tekort geraamd bij de decentrale overheden. Uitgedrukt in miljarden euro een tekort van 1,7 in 2018 en een tekort van 1,6 voor de jaren 2019-2022. De Startnota geeft daarmee ook antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, namelijk dat de kans reëel is dat er deze kabinetsperiode ieder jaar een tekort moet worden vastgesteld.

De leden van de SP-fractie vragen om een EMU-tekort norm van -0,5% vast te stellen en het huidige besluit te heroverwegen. Dit mede in het licht van de motie Van Hijum. Het is – op basis van de realisatiecijfers van het CBS en de CBP raming - mijn overtuiging dat met het huidige voorstel voor de EMU-norm 2018 van -0,3% hieraan in voldoende mate is voldaan en dat heroverwegen niet nodig is.

De leden van de SP-fractie constateren dat recente decentralisaties in het sociaal domein in 2015 gepaard zijn gegaan met bezuinigingen. Inzake het sociaal domein zijn er signalen over tekorten bij individuele gemeenten. Op dit moment is er geen aanwijzing dat dit een landelijk beeld is. Het kabinet neemt deze signalen serieus. Er wordt in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek verricht naar de vraag of de verdeling van de middelen in het sociaal domein goed aansluiten bij de opgaven waar gemeenten voor staan. Het doel van deze kwalitatieve analyse is een goed beeld te krijgen van het achterliggende verhaal waarom sommige gemeenten met tekorten zitten en andere gemeenten de verandering wel kunnen verwezenlijken. Het kwalitatief onderzoek dient uiterlijk eind januari 2018 te zijn afgerond waarna uw Kamer wordt geïnformeerd.

Ten aanzien van decentralisatie is het goed om aan te geven dat de achterliggende gedachten daarbij breder zijn dan alleen een budgettaire overweging. Zo zijn de decentralisaties in het sociaal domein ook gepaard gegaan met een ander juridisch kader. Daarbij hebben de gemeenten de mogelijkheden hebben gekregen om – vanuit hun positie dicht bij de burger - het aanbod en de vraag beter op elkaar af te stemmen dan in het oude regime mogelijk was. Decentrale overheden hebben daarbij, zoals eerder aangegeven, een eigen verantwoordelijkheid om een integrale afweging te maken over de aanwending van alle middelen die zij tot hun beschikking hebben. En zij leggen daarover verantwoording af in de eigen gemeenteraad of provinciale staten.

De leden van de SP-fractie hebben tevens gevraagd naar een overzicht van alle nieuwe taken voor gemeenten sinds 2008 en het budget dat zij daarvoor werd toegevoegd aan het Gemeentefonds. In onderstaand overzicht worden deze decentralisaties in beeld gebracht waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat het gaat om een structurele overheveling van taken met een omvang groter dan 10 mln. per jaar. Volledigheidshalve is ook de decentralisatie in 2007 van de huishoudelijke hulp in het kader van de wet maatschappelijke ondersteuning opgenomen.

Onderwerp - decentralisatie	Afkomstig van departement	Jaartal decentralisatie	Budget overgeheveld naar GF (* mln. euro)
Wmo huishoudelijke hulp toelage	VWS	2007	1.321
Electronisch kinddossier en verwijzindex	J&G	2008	20
Maatschappelijke stages	OCW en VWS	2008	20
Langdurigheidstoeslag	SZW	2009	40
Wmo psychosociale grondslag	VWS	2009	17
Toezicht en handhaving kinderopvang	SZW	2012	13

Bijzondere bijstand chronisch zieken en ouderen	SZW	2012	90
Bijzondere bijstand kosten kinderopvang	SZW	2012	10
Centra voor Jeugd en Gezin	VWS en J&G	2012	383
Armoedebeleid	SZW	2014	90
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	Provincies	2014	47
Individuele studietoeslag	OCW	2015	35
Decentralisaties Sociaal Domein	VWS, SZW en V&J	2015	9.609
Voorschoolse voorziening peuters	SZW	2016	60
Kansen voor alle kinderen	SZW	2017	85