

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2018

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 december 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 24 oktober 2017 over het concept besluit EMU tekort norm decentrale overheden (Kamerstuk 34 775 IX, nr. 9).

De vragen en opmerkingen zijn op 15 november 2017 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 4 december 2017 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister is gekomen tot een tekortnorm van $-0,3\%$ bruto binnenlands product (bbp). Kan de Minister aangeven waarom er in deze tijden van economische hoogconjunctuur niet is gekozen voor een begroting die in evenwicht is, of een klein overschot laat zien? Ook omdat de begroting van de rijksoverheid naar verwachting wel een positief begrotingssaldo kent en de economie er beter voorstaat dan een jaar geleden. In hoeverre werkt het vaststellen van een negatieve tekortnorm in de huidige economische omstandigheden procyclisch? In hoeverre is de afgesproken tekortnorm gebaseerd op de investeringsbehoefte van de decentrale overheden of is deze «aanbodgestuurd»?

Daarnaast zijn de leden van de VVD-fractie geïnteresseerd in hoe deze ruime tekortnorm zich verhoudt tot de stijgende middelen die decentrale overheden toegewezen kregen via de trap-op-trap-afsystematiek? Waarom is het nodig om – ondanks extra middelen – een tekortnorm af te spreken?

Heeft de Minister overwogen het EMU-saldo van de decentrale overheden uit te splitsen naar de aparte bestuurslagen (gemeenten, provincies en waterschappen) of zelfs naar per gemeente, provincie of waterschap? Zo nee, waarom niet? Zou dat niet een goede prikkel zijn om de kosten te beheersen en de bestuurslagen zelf verantwoordelijk te houden voor de eigen begroting, analoog aan bijvoorbeeld de ministeries of de dekkaders van de rijksbegroting?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten of van voorgaande jaren bekend is hoe de uitsplitsing van de tekorten voor de bestuurslagen was. Zijn er bepaalde bestuurslagen die structureel weinig of juist veel tekort hebben en hoe kan dit? In hoeverre speelt de omvang en de hoeveelheid investeringen een rol? Kunnen de tekorten van de laatste jaren naar periode in het jaar uitgesplitst worden? In hoeverre vindt er aan het einde van het jaar een «sprintje naar de tekortnorm» plaats omdat er nog bestedingsruimte onder de norm beschikbaar blijft?

Decentrale overheden en de nationale overheden hanteren verschillende wijzen van boekhouden. In hoeverre heeft dit verschil (bij omrekening naar het EMU-saldo) de afgelopen jaren tot knelpunten geleid? Waar zaten deze knelpunten en wat is eraan gedaan om deze knelpunten op te lossen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Aangezien er geen sancties worden opgelegd bij het overschrijden van de norm, vragen de voorgenoemde leden wat de prikkel is om te komen tot een sluitende begroting. Wat voor overleg vindt plaats tussen de decentrale overheden (en het Rijk) om een overschrijding van de tekortnorm te voorkomen?

Als laatste willen de leden van de VVD-fractie graag weten waarom de mogelijkheid tot een sanctie is vastgelegd in de wet als er geen sanctie wordt vastgesteld, terwijl bijvoorbeeld de rijksbegroting altijd de disciplinerende werking van het stabiliteits- en groeipact kent?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het concept besluit EMU-tekortnorm 2018 voor decentrale overheden. Naar aanleiding van het genoemde punt brengen deze leden het volgende naar voren.

Allereerst willen de leden van de PVV-fractie weten hoe het EMU-tekortpad voor de aankomende jaren, zowel voor de centrale overheid als voor de decentrale overheden, eruit zal zien. Tevens vragen deze leden of de EMU-tekortnorm voor decentrale overheden de komende jaren zal dalen. Zo ja, is deze daling mogelijk en verantwoord?

Voorts merken de leden van de PVV-fractie op dat in het regeerakkoord de normeringssystematiek voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds is aangepast. Deze leden willen weten hoe deze aanpassing eruit ziet. Ook merken de leden van de PVV-fractie op dat het accres-effect (trap op, trap af) structureel 1,4 miljard euro is. De voorgenoemde leden willen weten wat de invloed hiervan is op het EMU-saldo van de decentrale overheden. Waar wordt dit extra geld aan besteed?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën. Zij maken gebruik van de mogelijkheid tot het stellen van enkele vragen hierover.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar artikel 3 van de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof), waarin staat dat decentrale overheden zijn gehouden een gelijkwaardige inspanning te leveren wanneer het gaat om de ontwikkeling van gezonde overheidsfinanciën. In 2017 was de verwachting dat er een begrotingstekort zou bestaan van $-0,7\%$ bbp. Het toenmalige kabinet stelde een EMU-tekortnorm voor de decentrale overheden voor van $-0,3\%$ bbp. De leden van de CDA-fractie constateren dat voor 2018 een verwachting bestaat dat er een begrotingsoverschot zal ontstaan van $0,8\%$ bbp. Toch wordt voorgesteld om evenals in 2017 voor 2018 een EMU-tekortnorm voor decentrale overheden vast te stellen van $-0,3\%$ bbp.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister dan ook waarin het «gelijkwaardige» zit van de inspanning die zowel het Rijk als de decentrale overheden moeten leveren voor houdbare overheidsfinanciën. Voorts vragen deze leden of het juist is dat een EMU-tekort van om en nabij de $0,3\%$ bbp bij decentrale overheden, ook in tijden van hoogconjunctuur, de maximale inspanning is die decentrale overheden kunnen leveren.

In hetzelfde artikel 3 van de Wet Hof worden een aantal aspecten genoemd waar rekening mee moet worden gehouden wanneer het gaat om de bepaling van de gelijkwaardige inspanning van decentrale overheden. De Wet Hof benoemt de volgende drie: de schuldenpositie, de investeringsopgaven en de omvang van de aanwezige vermogens van de decentrale overheden. Kan de Minister aangeven welke van bovengenoemde aspecten de drijver is van de tekortnorm?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de komende kabinetsperiode elk jaar een begrotingsoverschot wordt verwacht. Deze leden vragen de Minister of met het huidige inzicht van de hierboven genoemde aspecten, namelijk de schuldenpositie, de investeringsopgaven en de omvang van de aanwezige vermogens, al een beeld kan worden geschetst van de verwachting ten aanzien van de ontwikkeling van de EMU-tekortnorm voor decentrale overheden in de kabinetsperiode. Is er een reële kans dat voor decentrale overheden elk jaar een tekort moet worden vastgesteld?

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie naar de uitsplitsing van het aandeel in de tekortnorm van decentrale overheid naar aparte bestuurslagen. Deze leden vragen de regering of elke aparte bestuurslagen kamp met tekorten of verschilt de financiële positie per bestuurslaag sterk?

Gebruikt elke bestuurslaag deze periode van hoogconjunctuur om reserves op te bouwen en schuldposities af te bouwen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van het concept besluit EMU-tekortnorm voor de decentrale overheden.

Het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo is in het concept besluit vastgesteld op $-0,3\%$ bbp. Hoe is de Minister tot dit percentage gekomen? Kan de Minister hier een cijfermatige onderbouwing van geven?

De decentrale overheden kennen momenteel een positieve bijdrage aan het EMU-saldo. Ook in de Startnota (bijlage 2, tabel 2) is een positieve bijdrage aan het saldo geraamd voor de gehele meerjarenperiode. Waarom kiest de Minister in dit concept besluit voor een negatieve bijdrage van de decentrale overheden aan het EMU-saldo? Hoe verhoudt het concept besluit zich tot de Startnota?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het concept besluit EMU-tekortnorm decentrale overheden.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister voor de decentrale overheden een vaste ruimte voor het werkelijke EMU-tekort van $0,5\%$ bbp in ieder geval te handhaven. Deze leden menen dat tijdens een conjuncturele neergang de schuld van de centrale overheid oploopt en dat deze bij conjuncturele voorspoed moet worden afgebouwd. Bij de gezamenlijke decentrale overheden is deze conjunctuurcyclus aanzienlijk minder. Deze leden menen dat afbouw van hun schuld onnodig is, omdat deze laag is. De leden van de SP-fractie vragen de Minister daarom dit toe te lichten.

De leden van de SP-fractie menen dat met het aannemen van de motie van Hijum (Kamerstuk 33 416, nr. 26), waarin de Tweede Kamer heeft uitgesproken dat de Wet Hof er niet toe mag leiden dat de investeringen van de decentrale overheden worden beperkt. De leden van de SP-fractie vragen de Minister dit besluit te heroverwegen in het licht van deze motie.

De leden van de SP-fractie menen dat decentrale overheden een autonome positie in ons staatsbestel hebben. Deze leden vinden dat decentrale overheden ruimte moet worden geboden om in te teren op het financiële vermogen voor investeringen in maatschappelijke opgaven. De leden vragen de Minister of hij deze mening deelt en of hij deze kan toelichten.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister een vaste ruimte voor het werkelijke EMU-tekort van $0,5\%$ bbp te verruimen. De leden menen dat bij afwijking van de vaste EMU-tekortruimte vanwege het inboeken van een effect voor conjunctuur een ruime marge in acht moet worden genomen. De leden vragen hierover de Minister naar zijn mening.

De leden van de SP-fractie constateren dat door de bezuiniging die het Rijk toepaste op de nieuwe gemeentelijke taken in 2015, op het gebied van zorg, jeugdzorg, inkomen en werk, gemeenten allerlei bezuinigingen hebben moeten doorvoeren, ook op andere terreinen dan de nieuwe taken. Erkent de Minister dit? De leden van de SP-fractie vragen om een overzicht van de nieuwe taken voor gemeenten sinds 2008 en het budget dat zij daarvoor kregen via het Gemeentefonds. Tevens vragen deze leden

de Minister daarbij te vermelden hoeveel er budgettair werd bespaard of geïnvesteerd met de overheveling van de taken en middelen op de rijksbegroting.

De leden van de SP-fractie menen dat bij de raming door het CPB uit 2012 van het EMU-tekort van decentrale overheden een negatief effect door de conjunctuur is ingeboekt. Deze leden vinden dat de sanctie het strak volgen van dit geschatte EMU-tekortpad belemmert. De leden vragen de Minister om zijn opvatting. Tevens menen de voorgenoemde leden dat het geraamde EMU-tekort van 0,3% bbp in 2017 door het CPB meer dan vijf jaar oud is. Zij vinden daarom dat de raming met grote onzekerheid is omgeven en vragen de Minister met een realistische raming te komen om dit concept besluit te onderbouwen.

II Reactie van de Staatssecretaris Financiën

In de portefeuilleverdeling 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.

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.

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.

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 veranderopgave 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 verwijsindex	J&G	2008	20
Maatschappelijke stages	OCW en VWS	2008	20
Langdurigheidstoelage	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 studietoelage	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