

Vergaderjaar 2000–2001

27 293

Wet op het BTW-compensatiefonds

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2001

In mijn brief over het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds (Kamerstukken II 2000–2001, 27 293, nr. 9) heb ik u verzocht de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel aan te houden tot na bestuurlijk overleg in juni 2001. Tevens werd een onderzoek aangekondigd naar het opvangen van de financiële overgangsproblematiek die optreedt bij de hantering van de netto-methode en naar het gebruik van de alternatieve bruto-methode. Daarnaast heb ik u in mijn brief erover geïnformeerd dat tijdens het bestuurlijk overleg van 11 april 2001 is afgesproken een garantienorm voor gemeenten en provincies in te stellen.

Onderstaand bericht ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de uitkomsten.

Uitkomsten bestuurlijk overleg 21 juni 2001

Op 21 juni 2001 heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de bewindslieden van Financiën met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben gesproken over het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds.

Het bestuurlijk overleg heeft bestuurlijk overeenstemming bereikt over de invoering van het BTW-compensatiefonds, waarbij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aangekondigd om medio september een ledenraadpleging te willen houden over het BTW-compensatiefonds. Met het Interprovinciaal Overleg (IPO) zal over een aantal uitwerkingsvragen nader ambtelijk overleg plaatsvinden. Wat betreft de financiële overgangsproblematiek die optreedt bij de hantering van de netto-methode is gekozen voor de netto-methode met vertraagde uitname uit de Algemene Uitkering. Hieronder volgt een toelichting.

Wij geven u in overweging de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten nadat de VNG in de gelegenheid is geweest de ledenraadpleging te laten plaatsvinden. De ledenraadplegingen staan gepland voor 12, 14 en 17 september a.s.

Overgangsproblematiek afschrijfbaar activa

In het bestuurlijk overleg van 11 april 2001 is de wens geuit tot het uitvoeren van een onderzoek naar de invoering van het BTW-compensatiefonds met betrekking tot de afschrijfbaar activa. Het rapport van het onderzoek van Ernst & Young is als bijlage toegevoegd.¹

Problematiek

De aanleiding voor het onderzoek is de financiële overgangsproblematiek die optreedt bij de toepassing van de netto-methode. Daaruit is de behoefte ontstaan de toepassingmogelijkheden van de bruto-methode en de netto-methode nader te onderzoeken en in de afweging ook mogelijke tussenvarianten te beoordelen.

Uitkomsten

Uit analyses en praktijkonderzoek is gebleken dat de zuivere netto- en de zuivere bruto-methode zonder nadere (flankerende) maatregelen als niet werkbaar worden beschouwd. De bruto-methode (de na inwerkingtreding gedane compensabele uitgaven worden inclusief BTW geadministreerd) veroorzaakt geen dekkingproblemen als gevolg van het verschil tussen het kasstelsel bij het Rijk en het stelsel van baten en lasten bij de provincies en gemeenten. Volgens het Ernst & Young-onderzoek draagt deze methode echter niet bij aan een transparante verslaggeving overeenkomstig algemeen aanvaarde verslaggevingsvoorschriften die de werkelijkheid van de BTW verrekening goed weergeeft.

Bij de netto-methode wordt dit laatste probleem ondervangen. Het resultaat is een transparante verslaggeving die aansluit op de huidige en te verwachten aanpassingen in de comptabiliteitsvoorschriften. Daarmee wordt beter inzicht verstrekt in de feitelijke investeringen en lasten (exclusief BTW) en wordt recht gedaan aan de primaire doelstelling van het BTW-compensatiefonds. Daarmee draagt de netto-methode ook veel beter bij aan de effectiviteit van het BTW-compensatiefonds. De netto-methode zou zonder nadere maatregelen echter gepaard gaan met een financiële overgangsproblematiek voor provincies en gemeenten.

Op basis van de analyse van Ernst & Young heeft het bestuurlijk overleg gekozen voor de netto-methode met vertraagde uitname uit de Algemene Uitkering. Bij deze methode wordt de geclaimde BTW door het Rijk met één jaar vertraging uitbetaald. Gemeenten en provincies kunnen in het door hen gehanteerde baten-en-lastenstelsel, de geclaimde BTW over een jaar die in het daaropvolgende jaar door het Rijk wordt voldaan als vordering opnemen.

De vertraagde uitname biedt het Rijk, die het kasstelsel hanteert, de mogelijkheid om de uitname uit het gemeente- en provinciefonds in het eerste jaar niet toe te passen, hetgeen gezien vanuit de provincies en gemeenten (die het baten-en-lastenstelsel hanteren) leidt tot een eenmalig financieel effect dat kan worden aangewend om het dekkingsprobleem van het BCF op te lossen. Voor de collectiviteit van provincies en gemeenten gaat het om een positief financieel effect ter grootte van één jaarschijf uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. Ingeschat wordt dat het daarbij gaat om een bedrag van circa f 2 miljard (zo'n € 910 miljoen). Rekening houdend met de inzet van de BTW begrepen in de bestemmingsreserves en voorzieningen, ingeschat op ruim f 1 miljard (zo'n € 450 miljoen), zou

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

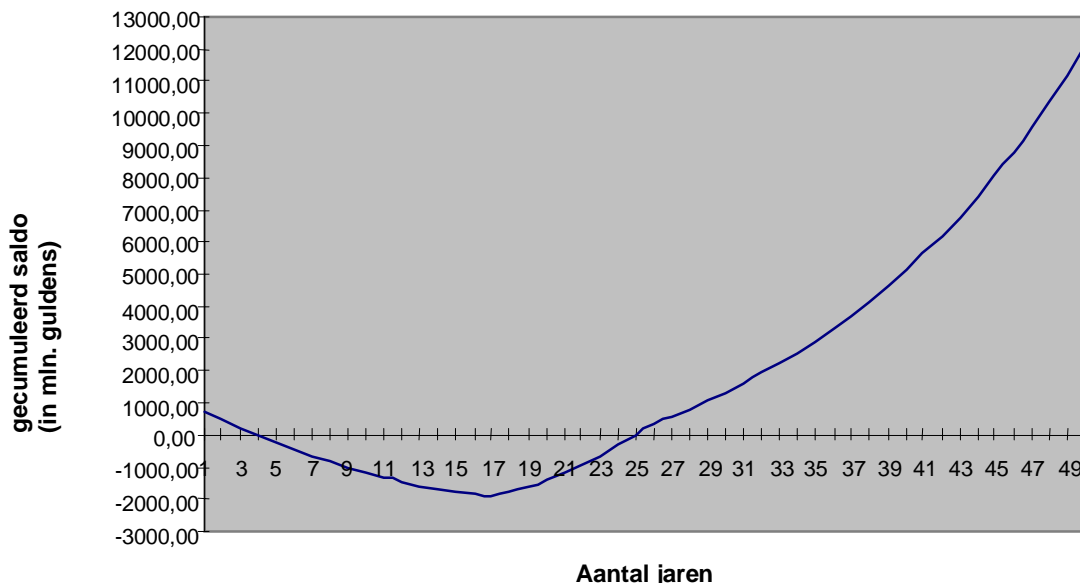
daarmee het dekkingsprobleem voor de collectiviteit van de gemeenten en provincies de facto worden opgelost.

De vertraagde uitname leidt voor het Rijk op kasbasis niet tot een budgettaire last, omdat immers ook de BTW-compensatie vertraagd wordt uitbetaald. Ook in de volgende jaren van het bestaan van het BTW-compensatiefonds ontstaat voor het Rijk op kasbasis geen budgettaire last, omdat ieder jaar één jaarschijf BTW-compensatie tot uitbetaling komt en één jaarschijf uitname wordt toegepast. Bij de overgang van het Rijk naar een baten- en lasten stelsel zal vanaf het begin rekening gehouden kunnen worden met de overlopende post die wordt gevormd door het recht op BTW-compensatie dat provincies en gemeenten nog hebben over het voorafgaande jaar.

De vertraagde uitbetaling van BTW-compensatie maakt het verder mogelijk om de uitvoering te vereenvoudigen. Provincies en gemeenten kunnen bijvoorbeeld volstaan met kwartaalopgaven (in plaats van maandopgaven). Verder kan de uitbetaling van de BTW-compensatie in één keer plaatsvinden, waarbij wordt gedacht aan uitbetaling per 1 juli van het jaar volgend het jaar waarop de BTW betrekking heeft. Er hoeft dus ook niet gewerkt te worden met wekelijkse voorschotten. Daarnaast wordt de periode tussen de uitname en de nacalculatie van de uitname met één jaar bekort; dit komt de voorspelbaarheid ten goede.

Financieringsvoordeel

In het Ernst & Young-onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat het BTW-compensatiefonds de provincies en gemeenten een structureel financieringsvoordeel biedt, omdat de BTW op investeringen niet meer hoeft te worden voorgefinancierd. Voor dit voordeel van provincies en gemeenten is geen korting op de algemene uitkering voorzien. Dit voordeel ontstaat onafhankelijk van de efficiencyvoordelen die kunnen worden behaald in verband met het verdwijnen van de BTW-verstoring bij uitbesteden en inlenen van personeel. Dit financieringsvoordeel leidt op basis van het door Ernst & Young gehanteerde rekenmodel dat uitgaat van een statisch ideaalcomplex – waarbij dus geen rekening is gehouden met een te verwachten groei van de BTW-compensatie – voor de collectiviteit van de gemeenten over een periode van vijftig jaar bezien tot een cumulatief voordeel van zo'n f 12 miljard (circa € 5,45 miljard). In de navolgende grafiek, die is ontleend aan het Ernst & Young-rapport, is dit effect geïllustreerd. Het gaat hier om een gestileerd rekenmodel, dat de te verwachten trend goed weergeeft. In dit rekenmodel is nog geen rekening gehouden met het hiervoor beschreven effect van f 2 miljard (€ 910 miljoen) van de gekozen netto-methode met vertraagde uitname.



Garantienorm

In het bestuurlijk overleg van 11 april 2001 is besproken een garantienorm voor de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies in te stellen. De garantienorm beoogt een waarborg te zijn dat de omvang van de beschikbare middelen van de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies na het jaar van invoering van het BTW-compensatiefonds, over een reeks van jaren gezien, ten minste gelijk is aan de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds zonder de invoering van het BTW-compensatiefonds.

Inmiddels is de vormgeving van deze garantienorm in overleg met VNG en IPO nader uitgewerkt. Daarbij is het volgende van belang.

De omvang van het BTW-compensatiefonds wordt in het jaar van invoering bepaald door de hoogte van de feitelijk geclaimde compensabele BTW. Tegenover deze claims staan een aantal voedingsbronnen, te weten:

1. De uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds.
2. De BTW-toevoegingen als gevolg van het intrekken van resolutie BTW-28.
3. De BTW-opbrengsten als gevolg van het in beginsel BTW-plichtig worden van gemeenschappelijke regelingen.
4. De BTW-toevoegingen als gevolg van het vervallen van de regeling BTW-OV.
5. De extra BTW-opbrengsten voor het Rijk door een stijging van de uitbestedingen en het inlenen van personeel.

De garantienorm heeft alleen betrekking op het uitgenomen bedrag uit het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds. Het argument hiervoor is dat dit bedrag zich zonder BTW-compensatiefonds ontwikkeld zou hebben met het accrespercentage van het gemeentefonds respectievelijk provinciefonds. De ontwikkeling van de overige voedingsbronnen is niet gekoppeld aan het accrespercentage.

In het jaar van invoering zal de hoogte van de voedingsbronnen op basis van de beschikbare gegevens individueel bepaald worden. Samen zijn

deze dan gelijk aan de omvang van het BTW-compensatiefonds in het jaar van invoering.

Na de bepaling van de omvang van de voedingsbronnen zal voor de toepassing van de garantienorm de ontwikkeling van de bronnen BTW-28, BTW-GR en BTW-OV als constant worden verondersteld. Met name het in beeld brengen van de ontwikkeling van BTW op grondexploitatie (waarvan de BTW-28 een onderdeel uitmaakt) zou een ingewikkeld monitorsysteem vergen, waardoor de administratieve lasten bij zowel het Rijk als gemeenten en provincies gedurende de periode waarin de garantienorm geldt hoger zou zijn dan zonder garantienorm. Dit kan worden voorkomen door de ontwikkeling als constant te veronderstellen. Consequentie van deze veronderstelling is dat de feitelijke veranderingen van de grondexploitatie en BTW-OV na 2003 niet wordt betrokken bij de toepassing van de garantienorm. Deze vereenvoudiging en vergroving van de garantienorm maakt de norm beter toepasbaar en hanteerbaar.

De garantienorm geldt in beginsel voor een periode van drie jaar. Aan het einde van die periode wordt bezien of een eenmalige verlenging van één jaar opportuun is. Het ligt echter in de verwachting dat het beroep van gemeenten en provincies op het BTW-compensatiefonds in de loop der jaren toeneemt (door een toename van de uitbestedingen en het inlenen van personeel), waardoor de toepassing van de garantienorm al gauw geen toegevoegde waarde heeft.

Groei van het eerste jaar

In het bestuurlijk overleg is besproken dat het reëel is te veronderstellen dat in het eerste jaar van het BTW-compensatiefonds al een groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk optreedt door een toename van de uitbestedingen en het inlenen van personeel. De omvang van deze groei in het eerste jaar is niet goed vast te stellen. In het bestuurlijk overleg is afgesproken de omvang van deze groei over het eerste jaar te stellen op 2 procent van de uitname. De raming van de BTW-opbrengsten van het Rijk zal daarom structureel naar boven worden bijgesteld met zo'n f 40 miljoen (€ 18,15 miljoen) (uitname van circa f 2 miljard * 2 procent) en dat dit bedrag wordt toegevoegd aan het BTW-compensatiefonds, zodat de uitname met een zelfde bedrag wordt verlaagd.

De VNG en het IPO beschouwen dit bedrag mede als een tegemoetkoming voor de administratieve lasten die ontstaan bij de invoering van het BTW-compensatiefonds.

Overige aspecten

In (de voorbereiding van) het bestuurlijk overleg is ook een aantal andere zaken nader uitgewerkt. Daarbij gaat het om het volgende.

Werking van het BTW-compensatiefonds

- A. De verdeling van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds over de gemeenten respectievelijk de provincies wordt bepaald op basis van het te actualiseren Cebeon-onderzoek.
- B. De omvang van de uitname wordt vastgesteld op basis van de werkelijke claims uit het BTW-compensatiefonds over het eerste jaar, rekeninghoudend met de andere voedingsbronnen (BTW-28, BTW-OV en BTW-GR).
- C. De omvang van de drie andere voedingsbronnen (BTW-28, BTW-OV en BTW-GR) over 2003 wordt vooraf geraamd (voorcalculatie) en na afloop van het eerste jaar (2003) voorzover mogelijk en opportuun

nagecalculeerd. Nadien worden deze drie voedingsbronnen in beginsel constant verondersteld. Over de wijze van vaststelling van deze voedingsbronnen vindt overleg plaats met IPO en VNG.

- D. Een eventueel tekort of overschot in het BTW-compensatiefonds na het eerste of tweede jaar (2003 of 2004), dat ontstaat doordat de voorcalculatorische uitname lager dan wel hoger is dan de nacalculatorische uitname, komt in eerste instantie ten laste dan wel ten gunste van het fonds, dat alsdan een negatief dan wel positief vermogen heeft. Dit negatieve of positieve vermogen wordt verrekend door in volgende jaren eenmalig een hogere of lagere uitname toe te passen ten laste van het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds, naar rato van de verdeling bedoeld onder A.
- E. De kosten van de onderbandbreedte – die dient om de negatieve budgettaire effecten voor provincies en gemeenten in de eerste jaren te beperken – worden door de collectiviteit van de provincies en gemeenten gefinancierd met behulp van het vereveningspercentage (zoals opgenomen in het wetsvoorstel). Over de nadere vormgeving van de onderbandbreedte in relatie tot de andere voedingsbronnen van het BTW-compensatiefonds (BTW-28, BTW-OV en BTW-GR) vindt nader overleg plaats met IPO en VNG. Uitgangspunt daarbij is dat de provincies en gemeenten die een beroep doen op de onderbandbreedte dit moet staven (bewijslast bij provincie of gemeente).
- F. Een eventueel tekort in het BTW-compensatiefonds dat ontstaat door een voorcalculatorisch te laag vastgesteld vereveningspercentage, komt in eerste instantie ten laste van het fonds. Dit wordt verrekend door in volgende jaren een gecorrigeerd vereveningspercentage toe te passen.
- G. De duur en omvang van de onderbandbreedte voor gemeenten voor de periode na 2005 wordt, op basis van de ervaringen van de eerste twee jaren, besproken in het bestuurlijk voorjaarsoverleg van 2005.
- H. De buitenlandse BTW in het jaar van invoering wordt betrokken in de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. De groei van de buitenlandse BTW komt voor rekening van het Rijk (hiervoor wordt dus niet gewerkt met een vereveningspercentage). Om inzicht te krijgen in deze post, wordt deze door de provincies en gemeenten afzonderlijk geadmistreerd (in elk geval in de eerste jaren).
- I. De stortingen in het BTW-compensatiefonds door het Rijk voor de extra BTW-opbrengsten, wordt niet gekort voor de extra EU-afdracht. Het Rijk neemt dit dus voor zijn rekening.
- J. De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds, met name in relatie met de accresontwikkeling, in de eerste jaren wordt nauwgezet gevolgd (monitor). De monitor en het onderhoud van het BTW-compensatiefonds wordt uiteindelijk ingepast in het periodiek onderhoud van het gemeentefonds en het provinciefonds.
- K. Ten aanzien van specifieke uitkeringen geldt de afspraak dat de bestaande specifieke uitkeringen inclusief BTW uitbetaald blijven worden en dat nieuwe uitkeringen netto worden toegekend. Dit uitgangspunt zal geconcretiseerd worden in nadere richtlijnen. Hierover vindt ruim voor de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds nader overleg plaats tussen Rijk, VNG en IPO. Deze ontwikkeling van de specifieke uitkeringen zal, mede bezien in het licht van de opge-

stelde richtlijnen, worden betrokken in de monitor van het BTW-compensatiefonds.

- L. Over het onderhoud van het BTW-compensatiefonds zelf worden ruim voor de inwerkingtreding van het fonds nadere richtlijnen geformuleerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om mogelijke toekomstige aanpassingen van de uitname gevolg van wijzigingen in de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds (bijvoorbeeld wijzigingen in het BTW-tarief of substantiële taakmutaties op BTW-relevante taakgebieden). Daartoe vindt nader overleg plaats tussen het Rijk, VNG en IPO.

Begeleiding van de invoering

- A. Er worden eind 2001 regionale voorlichtingsbijeenkomsten gehouden, die in samenwerking tussen Rijk, VNG en IPO worden opgezet, waarbij gemeenten en provincies voorgelicht worden over het BTW-compensatiefonds en waar zij terecht kunnen met vragen over (de invoering van) het fonds. Hierbij treden een tiental gemeenten en provincies op als gastgever.
- B. Op iedere bevoegde Belastingeenheid wordt een contactpersoon aangewezen voor gemeenten en provincies, van het 4e kwartaal 2001 tot en met het 1e kwartaal 2002. Met de contactpersoon kan een afspraak worden gemaakt voor voorlichting op maat gericht op de administratieve verplichtingen en het maken van afspraken over bijvoorbeeld splitsingsmethoden bij gemengde kosten.
- C. Iedere gemeenten of provincie wijst ook een contactpersoon aan voor het ministerie van Financiën en de Belastingdienst, om tot een optimale voorlichting en invoering te komen.
- D. De VNG en het IPO zullen een informatiepunt («helpdesk») voor de gemeenten respectievelijk de provincies inrichten.

Tot slot

De gemaakte afspraken zullen moeten leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel. Daartoe is een nota van wijziging in voorbereiding. Wij streven er naar u die voor afloop van het zomerreces van de Tweede Kamer aan te bieden.

Met de bestuurlijke overeenstemming over het BTW-compensatiefonds en de voortzetting van de parlementaire behandeling mag worden verwacht dat de provincies en gemeenten zich intensiever gaan voorbereiden op de invoering van het BTW-compensatiefonds. Daar waar deze voorbereiding leidt tot oneigenlijk anticipatiegedrag, waarmee zou worden gepoogd BTW-lasten die feitelijk betrekking hebben op de periode vóór de invoering van het BTW-compensatiefonds onder de werking van de BTW-compensatie te brengen, zal dit uiteraard bestreden worden; passende maatregelen worden voorbereid.

De Minister van Financiën,
G. Zalm