

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 C

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1999

26 200 D

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1999

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 1999

Inleiding

In onze brief van 17 juli 1998 (25 600-C/D, nr. 26) hebben wij aangegeven het voornemen te hebben een BTW-compensatiefonds in te voeren. In deze brief wordt u op de hoogte van gebracht van de stand van zaken op dit dossier. Eerst wordt een korte schets gegeven van de problematiek die aanleiding geeft tot de invoering van een BTW-compensatiefonds. Vervolgens wordt ingegaan op het onderzoek dat de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden naar enkele aspecten van de invoering van een dergelijk fonds. Tot slot wordt ingegaan op het bestuurlijk overleg dat wij met de VNG en het IPO op 23 april jl. mede over dit onderwerp gehouden hebben. In dat overleg hebben VNG en het IPO aangegeven de basisgedachte van het BTW-compensatiefonds te ondersteunen. Daarbij zijn ook afspraken op hoofdlijnen gemaakt over de vormgeving van het fonds.

Aard van de problematiek

Overheidslichamen kunnen taken verrichten in hun hoedanigheid van overheid of als ondernemer. Als een overheidslichaam opereert als overheid is het niet BTW-plichtig. Over de prestaties behoeft in dat geval geen BTW betaald te worden, wat tot gevolg heeft dat de BTW over de ingekochte goederen ook niet in aftrek kan worden gebracht. Dit kan ertoe leiden dat de afweging van een overheidslichaam tussen uitbesteden en «inbesteden» (zelf doen) van dergelijke taken wordt vertekend. Bij uitbesteden zal de marktpartij die de dienst levert BTW in rekening brengen bij het overheidslichaam. Deze marktpartij moet immers BTW over de geleverde diensten afdragen aan de belastingdienst. Als het overheidslichaam besluit de uitvoering in eigen hand te houden, hoeft er geen BTW betaald te worden. Dit leidt ertoe dat in de afweging tussen inbesteden en uitbesteden een vertekening plaatsvindt ten gunste van inbesteden ter grootte van de BTW-component. Of anders gezegd: er is geen level-playing-field tussen in- en uitbesteden. Hierdoor gaan

potentiële efficiencyvoordelen voor overheidslichamen verloren. Tegelijkertijd levert de systematiek belemmeringen op voor onder meer het inhuren van tijdelijk (overtollig) personeel van andere overheidslichamen. Daarnaast leidt de systematiek er toe dat veel tijd en energie wordt gestoken in het opzetten van fiscale constructies alsmede het bestrijden daarvan. Vanuit maatschappelijk oogpunt is deze situatie voor alle partijen ongewenst.

Op 25 november 1997 heeft het kabinet advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (RFV) over de instelling van een BTW-compensatiefonds. U bent hierover geïnformeerd bij brief van 26 november 1997. Uit dit BTW-compensatiefonds zullen gemeenten en provincies compensatie ontvangen voor de BTW die zij betalen op de voortbrenging van producten in hun rol als overheid. In de adviesaanvraag is als randvoorwaarde aangegeven dat de instelling van een BTW-compensatiefonds voor zowel gemeenten en provincies als voor het Rijk budgettair neutraal dient te verlopen. Na invoering zijn de efficiencyvoordelen voor de gemeenten en provincies. De RFV heeft op 16 april 1998 een tussenadvies uitgebracht, waarover wij u geïnformeerd hebben bij brief van 17 juli 1998. De Raad spreekt in zijn advies een voorkeur uit voor een integrale compensatie van alle door gemeenten en provincies betaalde BTW op overheidsactiviteiten. De onvermijdelijke herverdeeffecten mogen naar de mening van de RFV slechts beperkt zijn. In eerste instantie heeft het ministerie van Financiën gezocht naar een methode van compensatie waarbij herverdeeffecten bij de introductie van het BTW-compensatiefonds voorkomen zouden kunnen worden. Daartoe heeft het ministerie PriceWaterhouseCoopers de opdracht verleend een methode te ontwikkelen waarmee de feitelijke BTW per gemeente of provincie kon worden vastgesteld. Op deze wijze zou een individuele korting per gemeente en provincie kunnen worden vastgesteld. Uit het onderzoek is echter gebleken dat een methode, waarmee de feitelijke BTW per gemeente en provincie kan worden bepaald, niet haalbaar (en eigenlijk ook niet wenselijk) is. De BTW-betalingen van gemeenten fluctueren sterk van jaar op jaar, zodat een eenmalige vaststelling op basis van één feitelijke meting tot een onjuist beeld kan leiden. Op grond van deze bevindingen is gekozen voor een compensatiesystematiek, waarbij de korting op het gemeentefonds en provinciefonds – in navolging van het advies van de RFV – op normatieve wijze over gemeenten en provincies wordt verdeeld. Tevens is een methode ontwikkeld om de onvermijdelijke herverdeeffecten binnen aanvaardbare proporties te houden. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

Onderzoek

Voor een normatieve verlaging van de uitkeringen aan gemeenten en provincies zijn meerdere methoden denkbaar. De meest eenvoudige methode om de normatieve korting te bepalen is door de uitkering van alle gemeenten en provincies te verlagen naar rato van de uitkering uit het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds. Deze methode heeft het grote voordeel van de eenvoud. Het is wel de vraag of een dergelijke aanpak voldoende recht doet aan de verscheidenheid van gemeenten en provincies. Er zou als alternatief ook, als dat een beter resultaat oplevert, een gedifferentieerde korting per cluster van samenhangende uitgaven kunnen plaatsvinden. Dat past bij het uitgangspunt van kostenoriëntatie voor het gemeente- en provinciefonds.

De normatieve korting per cluster grijpt terug op de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet. Deze wet regelt sinds 1997 de verdeling van het gemeentefonds en sinds 1998 de verdeling van het provinciefonds. Uitgangspunt van de wet is dat de verdeling van middelen moet

aansluiten bij de (geobjectiveerde) kostenstructuren van gemeenten en provincies en de mogelijkheden van deze overheden om zelf inkomsten te genereren. De uitgaven van gemeenten en provincies zijn daartoe ingedeeld in clusters, zoals het cluster «zorg» en (op korte termijn) het cluster «infrastructuur». Bij de herziening van de beide fondsen is onderzoek gedaan naar de oorzaak van de uitgavenverschillen van gemeenten en provincies binnen de clusters. Daarbij werd de vraag gesteld of het «harde», onvermijdbare uitgaven betrof, dan wel dat het eigen beleid van gemeenten betrof, dan wel dat lage uitgaven een tekortschietende algemene uitkering reflecteerden. Overigens is voor de collectiviteit van gemeenten respectievelijk provincies de aanname gemaakt dat de uitgaven per cluster de onderliggende kosten op de juiste manier reflecteerden. Of met andere woorden, aangenomen is dat de bovengemiddelde uitgaven van de ene groep gemeenten of provincies op een bepaald cluster, hun tegenwicht hadden in de krappe uitgaven van de andere groep. De herziening heeft geleid tot een verdeling waarbij wel rekening is gehouden met geobjectiveerde onderliggende kostenfactoren, maar waarbij geen rekening is gehouden met de eigen beleidsinvulling van gemeenten en provincies. Het past binnen het kader van het gemeente- en provinciefonds om deze lijn door te trekken naar de BTW-compensatie. Gemeenten en provincies zijn geheel autonoom bij de afweging tussen uitbesteden en inbesteden; het betreft hun eigen beleidsvrijheid.

Bij een gedifferentieerde korting per cluster wordt van ieder cluster de totale feitelijke BTW-druk bepaald. Op basis van deze feitelijke BTW-druk wordt de korting voor het desbetreffende cluster bepaald. Aangezien de feitelijke BTW-druk per cluster waarschijnlijk zal verschillen (als voorbeeld: de verschillende terreinen van overheidszorg bieden immers niet alle in gelijke mate de mogelijkheid tot uitbesteden), zal ook het kortingspercentage kunnen verschillen. De gemiddelde gemeente of provincie zal er op voorhand, afgezien van de te behalen efficiencyvoordelen, door deze aanpak niet op vooruit of op achteruit gaan. In box 1 is een voorbeeld van deze aanpak uitgewerkt.

Box 1 Voorbeeld clusteraanpak

Het voorbeeld is uitgewerkt voor het gemeentefonds. De aanpak voor het provinciefonds is analoog. Stel, er zijn slechts drie uitgavenclusters in het gemeentefonds op basis waarvan gemeenten nu hun algemene uitkering krijgen (cluster A, B en C). Voor elk van de uitgavenclusters wordt de feitelijke BTW-druk bepaald. Op basis van die feitelijke BTW worden de gewichten van de maatstaven in die clusters verlaagd. Stel dat dit leidt tot de volgende kortingen: cluster A 12%, cluster B 10% en cluster C 8%. In onderstaande tabel worden de kortingen in guldens die hier uit voortvloeien geconfronteerd met de (gefinancierde) werkelijke declaratie van de BTW.

Tabel 1 Clusterbenadering

	kortingspercentage	omvang cluster	normatieve korting	werkelijke BTW	resultaat gemeente
Gemeente I					
Cluster A	12%	100	12,0	13,0	1,0
Cluster B	10%	40	4,0	3,0	- 1,0
Cluster C	8%	70	5,6	5,9	0,3
Totaal		210	21,6	21,9	+ 0,3

	kortings- percentage	omvang cluster	normatieve korting	werkelijke BTW	resultaat gemeente
Gemeente II					
Cluster A	12%	50	6,0	5,2	- 0,8
Cluster B	10%	30	3,0	3,1	0,1
Cluster C	8%	30	2,4	2,6	0,2
Totaal		110	11,4	10,9	- 0,5
Gemeente III					
Cluster A	12%	50	6,0	5,8	- 0,2
Cluster B	10%	20	2,0	2,9	0,9
Cluster C	8%	25	2,0	1,5	- 0,5
Totaal		95	10,0	10,2	+ 0,2
TOTAAL					
A+B+C		415	43,0	43,0	0,0

Om de financiële risico's bij de eenvoudige naar rato-korting of de clustermethode binnen aanvaardbare proporties te houden, wordt bij introductie van het BTW-compensatiefonds gebruik gemaakt van bandbreedten, die de risico's voor zowel de individuele gemeenten en provincies als voor het Rijk beperken. Dat kan als volgt worden vormgegeven. Van de gemeenten en provincies wordt de omvang van de normatieve korting in guldens vastgesteld. Indien uit de declaratie blijkt dat de feitelijk betaalde BTW meer dan een bepaald percentage in positieve of negatieve zin afwijkt van de vastgestelde korting, wordt niet het feitelijk bedrag gecompenseerd uit het BTW-compensatiefonds maar de vooraf afgesproken boven- of ondergrens. In dit kader is het volgende van belang. Enerzijds bestaat er een breed gedeelde wens om financiële risico's te beperken. Anderzijds moet het systeem wel de mogelijkheid blijven bieden om te profiteren van de financiële voordelen. Een te smalle bandbreedte beperkt ook de potentiële financiële voordelen. De omvang van de bandbreedte en het verloop van de bandbreedte in de tijd zal in een latere fase punt van overleg worden tussen betrokkenen. Dat geldt ook voor de wijze van vaststelling van de initiële BTW-bepaling. In box 2 wordt een voorbeeld gegeven van de omvang van de financiële risico's bij een bepaalde bandbreedte.

Box 2

Voorbeeld financieel risico gemeenten en provincies

Stel dat een gemeente of een provincie een algemene uitkering uit het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds heeft van 100. Stel dat voor het betreffende overheidslichaam een korting van gemiddeld 8% wordt vastgesteld (Uit onderzoek blijkt dat een korting in deze orde van grootte waarschijnlijk is). Bij een bandbreedte van 10% krijgt het overheidslichaam minimaal 7,2 terug van zijn oorspronkelijke korting van 8. Het financieel risico voor dit overheidslichaam bezien vanuit de algemene uitkering is derhalve maximaal 0,8 op 100 ofwel 0,8%.

Wegens dynamische effecten kan worden besloten de onder- en bovengrens slechts een aantal jaar te laten functioneren. Een asymmetrisch vastgesteld verloop van de onder- en bovengrens behoort ook tot de mogelijkheden. In ieder geval zal na afloop van het eerste jaar van werking van het BTW-compensatiefonds de initiële macro-korting op basis van de feitelijk geclaimde BTW-opgaven eenmalig worden gecorrigeerd. Dit om te bewerkstelligen dat noch het Rijk, noch de gemeenten

respectievelijk de provincies financieel verliezen louter als gevolg van een inschattingfout vooraf.

Bestuurlijk overleg VNG/IPO

Op 23 april heeft er tussen het Rijk, de VNG en het IPO een bestuurlijk overleg plaatsgevonden waar onder meer het BTW-compensatiefonds op de agenda stond. In dit overleg hebben de VNG en het IPO aangegeven de basisgedachte van het BTW-compensatiefonds te ondersteunen. De VNG en het IPO hebben daarbij aangegeven dat de verhouding tussen de kosten die met het administreren gemoeid zijn en de voordelen van het systeem als zodanig niet uit het oog verloren mogen worden en dat de financiële risico's voor gemeenten en provincies beperkt moeten zijn. De VNG en het IPO staan voorlopig positief tegenover de invoering van het BTW-compensatiefonds waarbij gekozen wordt voor een normatieve benadering als hierboven beschreven en waarbij ter beperking van de financiële risico's bandbreedten worden gehanteerd. Daarmee wordt afstand gedaan van de budgettaire neutraliteit op individueel niveau. Tenslotte is afgesproken dat de korting op het gemeente- en provinciefonds in beginsel clusterspecifiek wordt vormgegeven.

Op basis van de uitgangspunten die bovenstaand zijn geformuleerd zal de komende maanden verder gewerkt worden aan de invoering van een BTW-compensatiefonds. Daarbij wordt uitgegaan van invoering van het fonds per 1 januari 2001.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend