

Vergaderjaar 2001–2002

27 293

Wet op het BTW-compensatiefonds

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2001

In mijn brief van 9 juli 2001 heb ik u geïnformeerd over het bestuurlijk overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) over het BTW-compensatiefonds en over de geplande ledenraadpleging van de VNG (Kamerstukken II 2000–01, 27 293, nr. 10). De ledenraadpleging van de VNG heeft inmiddels plaatsgevonden. In het bestuurlijk overleg van 8 oktober 2001 heeft het VNG-bestuur zijn standpunt op basis van de ledenraadpleging toegelicht. Het VNG-bestuur is van mening dat er geen redenen zijn om het wetsontwerp af te wijzen.

Onderstaand bericht ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de laatste stand van zaken. Daarbij gaan we ook in op de belangrijkste punten waarvoor de VNG nog aandacht vraagt. Gelet op de mate van overeenstemming die bestuurlijk is bereikt met VNG en IPO over het BTW-compensatiefonds vertrouwen wij er op dat spoedig de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel kan plaatsvinden.

Definitieve standpunt VNG

Ter voorbereiding op de definitieve standpuntbepaling heeft de VNG in september 2001 ledenraadplegingen gehouden. Mij is gebleken dat een aantal gemeenten, waaronder de gemeenten Amsterdam en Utrecht, daarna nog sceptisch stonden tegenover de invoering van het BTW-compensatiefonds. Daarom heb ik een gesprek gevoerd met de wethouders Financiën van de gemeenten Amsterdam en Utrecht, waarin ik een aantal aspecten heb verduidelijkt en nog enkele praktische handreikingen heb gedaan aan de gemeenten. Hierover is de VNG op 3 oktober 2001 geïnformeerd, zodat de VNG deze verduidelijkingen en handreikingen kon betrekken bij haar definitieve standpuntbepaling. De desbetreffende verduidelijkingen en handreikingen zijn ook in een bijlage bij deze brief opgenomen.

Het VNG-bestuur heeft op 4 oktober 2001 geconcludeerd dat er geen redenen zijn om het wetsontwerp af te wijzen. Daarbij plaatst de VNG nog kanttekeningen bij de werkingsduur van de onderbandbreedte, de administratieve lasten en het invoeringstraject. Voor een toelichting op het definitieve standpunt dat de VNG heeft ingenomen, verwijs ik u naar de brief van de VNG van 25 oktober 2001 aan de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Mede in reactie daarop bericht ik u als volgt.

Herverdeeleffect en onderbandbreedte

In de Nota naar aanleiding van het verslag en onze brief van 9 juli jl. hebben we uiteengezet dat de onderbandbreedte vooralsnog geldt voor de periode tot en met 2005 (Kamerstukken II 2000–01, 27 293, nrs. 7 en 10). Over eventuele voortzetting van de onderbandbreedte na die tijd – en de alsdan te hanteren hoogte van de onderbandbreedte – kan op een later moment een beslissing worden genomen op basis van de ervaringen van de eerste twee jaren van de werking van het BTW-compensatiefonds. In de eerste helft van 2005 kunnen de ervaringen over de eerste twee jaren in kaart zijn gebracht, zodat een en ander daarna kan worden besproken in een bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO.

Daarbij zal met name kunnen worden gezien of er groepen van gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken zijn, die structureel gebruik maken van de vangnetwerking van de onderbandbreedte. Indien die situatie zich voordoet, zal bepaald kunnen worden of de onderbandbreedte langer dan drie jaren moet gelden of dat een andere passende aanpak wordt gekozen. Eerst dan is een beslissing aan de orde over eventuele verlenging van de termijn waarvoor de onderbandbreedte geldt. Wij achten het te vroeg om nu al afspraken te maken over een eventuele onderbandbreedte in het vierde jaar van de werking van het BTW-compensatiefonds.

Administratieve lasten

De invoering van het BTW-compensatiefonds zal moeten leiden tot een aanpassing van de administratie van alle provincies en gemeenten. Het belang van een tijdige aanpassing van de administraties en een beperking van de administratieve lasten wordt door mij gedeeld. In dat verband is inmiddels op iedere bevoegde Belastingeenheid een contactpersoon aangewezen voor gemeenten en provincies. 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.

Daarnaast heb ik onlangs met de gemeente Amsterdam afgesproken dat zij gaan fungeren als een pilotgemeente voor de aanpassing van de administratie. De ervaringen die hier worden opgedaan zullen op een nader vorm te geven wijze worden gedeeld met andere gemeenten (zie bijlage).

Voorts ben ik voornemens om een aantal praktijkdeskundigen samen te brengen in een werkgroep die voorstellen kan doen om benodigde aanpassingen van de administratie praktisch hanteerbaar vorm te geven en/of vereenvoudigingsvoorstellen te ontwikkelen. De voorstellen van deze werkgroep kunnen zowel bestaan uit algemene handreikingen aan gemeenten en provincies als uit aanbevelingen tot wijziging van de regelgeving rond het BTW-compensatiefonds, mits dit past binnen de strekking van het wetsvoorstel en de Europese regelgeving op het terrein van de omzetbelasting.

Tot slot zal, een aantal jaren nadat het wetsvoorstel in werking is getreden, het wetsvoorstel worden geëvalueerd op zijn werking in de praktijk. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan op de praktische uitvoering.

Met betrekking tot de specifieke uitkeringen is reeds in de nota naar aanleiding van het verslag opgemerkt dat wij de ontwikkeling van de specifieke uitkeringen in de toekomst zullen nauwgezet volgen (Kamerstukken 27 293, 2000–2001, nr. 7, blz. 22).

Invoering

De invoering van het BTW-compensatiefonds moet zorgvuldig geschieden. Verschillende provincies en gemeenten zijn al enige tijd actief met de voorbereidingen voor de invoering van het BTW-compensatiefonds in hun organisatie. Om te bevorderen dat alle provincies en gemeenten tijdig beginnen met deze voorbereiding, is de organisatie van de voorlichting aan gemeenten en provincies inmiddels ter hand genomen. Deze voorlichting wordt opgezet in nauwe samenwerking tussen de VNG, het IPO, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën. Daarbij staan voor de eerste maanden van 2002 een tiental voorlichtingbijeenkomsten gepland. Daar zal voornamelijk worden ingegaan op de benodigde administratieve aanpassing. Hierbij worden de ervaringen gebruikt van de gemeenten die al actief zijn met de voorbereiding op de invoering van het BTW-compensatiefonds. Ook zal worden ingegaan op de rol van de Belastingdienst en op de activiteiten waarvoor BTW compensatie mogelijk is.

Het BTW-compensatiefonds heeft ook gevolgen voor samenwerkingsverbanden van provincies en gemeenten. Zoals in de Memorie van Toelichting en de Nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven zal de huidige faciliteit voor samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen, die is opgenomen in paragraaf 10 van de Toelichting Gemeenten, worden ingetrokken (Kamerstukken II 2000–01, 27 293, nrs. 3 en 7). De consequenties hiervan, die in de Memorie van Toelichting en de Nota naar aanleiding van verslag globaal zijn geschetst, zullen nog nader in beeld worden gebracht. In de voorlichting zullen we expliciet aandacht besteden aan de positie van samenwerkingsverbanden.

In de voorlichting zullen we ook ingaan op de positie van de regionale openbare lichamen in de zin van de Kaderwet bestuur in verandering, mede in het licht van het wetsvoorstel Bestuur in verandering dat voor advies is aangeboden aan de Raad van State.

Deze regionale openbare lichamen verrichten (onder meer) werkzaamheden in verband met eigen wettelijke overheidstaken. Daarnaast kunnen zij ook in paragraaf 10 van de Toelichting Gemeenten genoemde prestaties aan de gemeenten en provincies verrichten. Voorzover een regionaal openbaar lichaam activiteiten in het kader van zijn eigen wettelijke overheidstaken verricht, is er geen sprake van (met BTW belaste) prestaties aan gemeenten of provincies. Dit publiekrechtelijk lichaam kan in zoverre ook geen aanspraak maken op compensatie van BTW. Indien en voorzover andere samenwerkingsverbanden eigen wettelijke taken uitvoeren geldt het bovenstaande voor hen op overeenkomstige wijze.

Afschrijfbare activa

In mijn eerdergenoemde brief van 9 juli 2001 heb ik u bericht over het oplossen van de overgangsproblematiek van de afschrijfbare activa. Daarbij ben ik ingegaan op het gestileerde rekenmodel dat door Ernst & Young is gehanteerd om de te verwachten trend in de financiële positie

van de collectiviteit van gemeenten weer te geven. Ernst & Young heeft het gehanteerde rekenmodel daarna gecorrigeerd. Hierover heeft Ernst & Young ons bij brief van 6 september 2001 geïnformeerd. In deze brief, die als bijlage is opgenomen¹, staat onder meer:

«De belangrijkste afwijkingen bij toepassing van het gecorrigeerde rekenmodel zijn de periode waarin het breakevenpoint wordt bereikt (wordt 37 jaar; was 26 jaar) en het groeitempo waarin het te verwachten voordelig saldo toeneemt vanaf het breakevenpoint. Het te verwachten maximaal tekort, rekening houdend met de inzet van de BTW begrepen in de reserves en voorzieningen, wijzigt overigens nauwelijks. [...] In de discussies en de voorgestelde oplossing om te komen tot een voor alle partijen acceptabele invoering van het BTW compensatiefonds heeft het maximaal negatief saldo een cruciale rol gespeeld. Dit berekende «tekort» wijzigt nauwelijks en blijft voor de gemeenten rond f 1,8–1,9 miljard bedragen.»

De desbetreffende passages in mijn brief van 9 juli 2001 en de daarbij weergegeven grafiek, moeten worden gelezen met inachtneming van deze aanpassingen.

De VNG en het IPO zijn over deze aanpassingen van het rekenmodel geïnformeerd. Tijdens de ledenraadpleging van de VNG heeft Ernst & Young het gecorrigeerde rekenmodel toegelicht, zodat de VNG dit bij zijn definitieve standpuntbepaling heeft kunnen betrekken.

Overige voedingsbronnen

Het BTW-compensatiefonds wordt naast een uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds onder meer gevoed door de posten BTW-28, BTW-OV en BTW-GR.

Korte uitleg van de overige voedingsbronnen:

1. BTW-28: de BTW op het kostendekkende deel van de gemeenschapsvoorzieningen bij grondexploitaties die tot 2002 via de BTW-aangifte wordt teruggevorderd (speelt alleen bij gemeenten en niet bij provincies).
2. BTW-GR: de extra BTW die gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden vanaf 2003 zullen afdragen in verband met de invoering van het BTW-compensatiefonds.
3. BTW-OV: BTW op openbaarvervoerprojecten die nu via het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gecompenseerd.

Bij een onverkorte toepassing van de met één jaar vertraagde uitbetaling van BTW-compensatie ontstaat een nadelig rente-effect voor gemeenten en provincies. Over 2003 wordt namelijk het bedrag aan BTW-28 niet meer betaald via de BTW-aangifte, het bedrag aan BTW-OV niet meer betaald door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het bedrag van BTW-GR al wel afgedragen via de belastingaangifte. Dit leidt zonder nadere maatregelen ook tot een niet beoogd eenmalig kasvoordeel voor het Rijk.

Het voornemen bestaat om de gemeenten en provincies waarvoor de BTW-28 en BTW-OV van toepassing is de mogelijkheid te beiden om per kwartaal via de opgave een voorschot te verzoeken, aan de hand van een nadere specificatie. Hiermee wordt het hiervoor beschreven rentenadeel voor de gemeenten en provincies voor deze posten ondervangen. Voor de BTW-GR lijkt een dergelijke voorschotregeling per kwartaal zonder onevenredige administratieve lasten voor provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden, minder goed inpasbaar.

Dit voornemen zal na overleg met VNG en IPO in een ministeriële regeling worden uitgewerkt (op grond van artikel 2, zesde lid, van het wetsvoorstel). Deze ministeriële regeling zal tijdig voor de invoering van het BTW-compensatiefonds aan u worden voorgelegd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Wij vertrouwen erop u met bovenstaande thans voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De verduidelijkingen en handreikingen zijn de volgende.

1. Geen verhaal van tekorten met terugwerkende kracht

Het voorgestelde BTW-compensatiefonds is een begrotingsfonds dat vooral gevoed wordt door een uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds en door de extra BTW-ontvangsten die het Rijk ontvangt door de invoering van het BTW-compensatiefonds. Ik heb verduidelijkt dat als de omvang van de BTW-claims van provincies en gemeenten hoger is dan geraamd, dit niet zal leiden tot een tekort dat met terugwerkende kracht wordt verhaald op gemeenten of provincies. Als het BTW-compensatiefonds leidt tot extra BTW-ontvangsten zullen deze zonder maximering worden toegevoegd aan het BTW-compensatiefonds; in die zin worden BTW-ontvangsten «doorgesluisd». Eventuele verschillen tussen raming en realisatie zullen uit de extra BTW-ontvangsten worden voldaan of worden via een overlopende post met volgende jaren verrekend.

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. De latere groei van deze voedingsbronnen zal uit de BTW-ontvangsten aan het BTW-compensatiefonds worden toegevoegd, zodat hieruit geen tekorten kunnen ontstaan die ten laste kunnen komen van de provincies en gemeenten.

Hiermee blijven de afspraken die we op 21 juni jl. hebben gemaakt over onder meer de uitname en het vereveningspercentage uiteraard ongewijzigd (zie mijn brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 juli jl., Kamerstukken II 27 293, nr. 10, onder «Overige Aspecten»).

2. Mogelijkheid van zelfstandige BTW-opgaven voor stadsdelen

De gemeente Amsterdam werkt met stadsdelen met een uniek karakter. Het wetsvoorstel voor het BTW-compensatiefonds bevat geen afzonderlijke regeling voor dergelijke stadsdelen. De gemeente Amsterdam voorziet op dit punt praktische problemen. Ik stem ermee in dat de stadsdelen van Amsterdam de BTW-opgaven rechtstreeks aan de Belastingdienst kunnen opgeven en dat deze rechtstreeks een uitkering uit het BTW-compensatiefonds kunnen ontvangen, indien de gemeente Amsterdam stadsdelen daartoe mandateert en de Belastingdienst een afschrift van het mandaat ontvangt. Hierdoor behoeven de BTW-gegevens niet ieder kwartaal centraal binnen de gemeente verzameld te worden, alvorens de BTW-opgave wordt gedaan.

3. Pilot bij gemeente Amsterdam voor administratieve aanpassing

De invoering van het BTW-compensatiefonds zal moeten leiden tot een aanpassing van de administratie van alle provincies en gemeenten. Reeds eerder heb ik toegezegd dat op iedere bevoegde Belastingeenheid een contactpersoon wordt aangewezen voor gemeenten en provincies. 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. In aanvulling daarop heb ik met de gemeente Amsterdam afgesproken dat zij gaan fungeren als een pilotgemeente voor de aanpassing van de administratie. Gelet op de verschillende deelgemeenten van de gemeente Amsterdam met op onderdelen van elkaar afwijkende administratieve systemen, is de gemeente daarvoor geschikt. In het kader van deze pilot

zullen de gemeente Amsterdam en haar stadsdelen worden ondersteund door enkele controlemedewerkers of accountants van de Belastingdienst of andere accountants bij het Rijk. De ervaringen die hier worden opgedaan zullen op een nader vorm te geven wijze worden gedeeld met andere gemeenten.

4. Oplossing activavraagstuk wordt niet gewijzigd bij invoering baten-en-lastenstelsel

In het bestuurlijk overleg van 21 juni jl. hebben we een afspraak gemaakt over de oplossing van het activavraagstuk. Hierbij is gekozen voor de netto-methode met vertraagde uitname uit de Algemene Uitkering. Ik zeg toe dat deze oplossing niet zal worden herzien in het kader van een overgang van het Rijk op het baten-en-lastenstelsel. Bij de overgang van het Rijk naar een baten-en-lastenstelsel zal dus vanaf het begin rekening gehouden worden met de overlopende post die wordt gevormd door het recht op BTW-compensatie dat provincies en gemeenten nog hebben over het voorafgaande jaar. Dit impliceert dat de provincies en gemeenten er in het kader van het BTW-compensatiefonds geen financieel nadeel van ondervinden als het stelsel van baten en lasten bij het Rijk wordt ingevoerd.

5. Werkgroep over inrichting administratie en verschillende BTW-categorieën

Na de invoering van het BTW-compensatiefonds moeten gemeenten de BTW die zij in rekening gebracht krijgen in verschillende categorieën onderscheiden. Zo moet onderscheid worden gemaakt tussen aftrekbare ondernemings-BTW, compensabele overheids-BTW, niet-aftrekbare/niet-compensabele-BTW en combinaties hiervan. Tevens moet voor de toepassing van de overgangsregeling (de onderbandbreedte) de omvang van de BTW op grondexploitaties, de BTW op openbaar vervoer en de BTW van samenwerkingsverbanden in beeld worden gebracht. Hiervoor is een aanpassing van de BTW-administratie onvermijdelijk.

Ik stel voor om een aantal praktijkdeskundigen samen te brengen in een werkgroep die voorstellen kunnen doen om deze onderscheiding in de administratie praktisch hanteerbaar vorm te geven en/of vereenvoudigingsvoorstellen te ontwikkelen. De voorstellen van deze werkgroep kunnen zowel bestaan uit algemene handreikingen aan gemeenten en provincies als uit aanbevelingen tot wijziging van de regelgeving rond het BTW-compensatiefonds, mits dit past binnen strekking van het wetsvoorstel en de Europese regelgeving op het terrein van de omzetbelasting. In deze werkgroep kunnen personen vanuit gemeenten, provincies, de Werkgroep Financiële Verslaglegging, de Belastingdienst en de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samenwerken. De gemeenten Amsterdam en Utrecht hebben al hun bereidheid uitgesproken om aan deze werkgroep deel te nemen.

6. Evaluatie

Een aantal jaren nadat het wetsvoorstel in werking is getreden zal het wetsvoorstel worden geëvalueerd op zijn werking in de praktijk. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan op de praktische uitvoering.