

Vergaderjaar 2002–2003

27 293

Wet op het BTW-compensatiefonds

Nr. 20

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2003

Op 1 januari jl. is het BTW-compensatiefonds ingevoerd bij gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. De invoering van het fonds grijpt in op de gehele organisatie van de betrokken overheden. Onlangs is een stage-onderzoek uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Universiteit Twente naar de vorderingen van gemeenten bij de invoering van het BTW-compensatiefonds en naar de problemen waar tegen wordt aangelopen¹. Het ministerie van Financiën heeft hierbij als opdrachtgever gefungeerd. Het onderzoek was beperkt tot de gemeenten omdat deze ten opzichte van de andere overheden de meest complexe organisatievorm hebben. Het onderzoek is – in de maanden november en december 2002 – uitgevoerd onder 60 gemeenten uit verschillende groottegroepen.

In deze brief informeer ik u over de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. Waar nodig geef ik in deze brief tevens aan tot welke vervolgacties de onderzoeksresultaten mij aanleiding geven.

Start invoering BTW-compensatiefonds

De invoering van het BTW-compensatiefonds vereiste een gedegen voorbereiding door de gemeenten. Ten behoeve van de invoering zijn in de maanden februari en maart 2002 elf voorlichtingsdagen voor de betrokken overheden georganiseerd. Daarnaast heeft het ministerie van Financiën verscheidene brochures uitgegeven en heeft de VNG een handreiking laten opstellen. Er is veel aandacht besteed aan de voorlichting, omdat de invoering van het BTW-compensatiefonds deskundigheid op het gebied van de administratieve organisatie en de omzetbelasting vereist. Door de VNG is destijds geadviseerd tijdig te beginnen met de voorbereidingen, dat wil zeggen voor 1 mei 2002.

Uit het onderzoek blijkt dat ruim 80 procent van de gemeenten tijdig zijn begonnen. Slechts een beperkt deel van de gemeenten, met name de kleinere, is later dan geadviseerd begonnen. Geconcludeerd wordt dat gemeenten in het algemeen op tijd gereed waren voor de invoering van het fonds. Bij een groot aantal aspecten van de invoering van het fonds is

¹ E. ter Hofte, Een onderzoek naar de invoering van het BTW-compensatiefonds bij gemeenten, Universiteit Twente, maart 2003. Dit rapport is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

duidelijk te zien dat wanneer de gemeenten op tijd zijn begonnen de problemen relatief beperkt van omvang zijn. Ruim 80 procent van de gemeenten geeft aan over voldoende kennis te beschikken om het BTW-compensatiefonds in te kunnen voeren. De andere gemeenten verwachtten deze kennis alsnog te verkrijgen door extern advies en het bijscholen van medewerkers.

Betrokkenheid gemeentebestuur

Het BTW-compensatiefonds neemt de BTW-verstoring weg die optreedt bij de keuze tussen zelfdoen en uitbesteden van activiteiten door gemeenten. De beslissing voor het uitbesteden van activiteiten ligt bij het gemeentebestuur. In vrijwel alle gemeenten zijn de Colleges van Burgemeester en Wethouders voorgelicht over het fonds. De gemeenteraad is slechts in de helft van de gemeenten geïnformeerd. De meeste gemeenten wachten hiermee tot de effecten van het BTW-compensatiefonds in de praktijk duidelijk zijn. Samen met de VNG zal ik nader bezien of het wenselijk is de gemeenteraden te voorzien van informatie.

Activa probleem

Bij de invoering van het BTW-compensatiefonds ontstaat het activa-probleem dat wordt veroorzaakt door het verschil in boekhoudmethoden tussen het BTW-compensatiefonds (kastelsel) en de deelnemende overheden (stelsel van baten en lasten). Dit probleem is in eerdere kamerstukken uitvoerig besproken. (Kamerstukken II, 27 293, 2000–2001, nr. 9–10). Op de internetsite van het BTW-compensatiefonds is een gedetailleerde beschrijving van het activaprobleem opgenomen (www.minfin.nl/btwfonds). Ten behoeve van de oplossing van het activaprobleem wordt de vertraagde uitname uit het gemeentefonds toegepast. Dit betekent dat in het jaar 2003 geen uitname uit het gemeentefonds wordt gepleegd en dat gemeenten op de balans een vordering op het Rijk kunnen opnemen ter grootte van de compensabele BTW. Daarnaast kunnen de gemeenten de door de invoering van het fonds vrijgekomen BTW uit de reserves en voorzieningen inzetten voor het oplossen van het activaprobleem. Tijdens de eerder genoemde voorlichting in februari en maart 2002 is aan het activaprobleem veel aandacht besteed. Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten verdeeld zijn over de toereikendheid van de geboden oplossingen; een kwart denkt dat het voldoende is, ruim een derde denkt dat het onvoldoende is en voor nog ruim een derde is het onbekend hoe deze oplossing uitpakt. Tijdens het Algemeen Overleg in de Kamer van december jl. heb ik toegezegd op de korte termijn de oplossing van het activaprobleem in de praktijk bij gemeenten nader te zullen onderzoeken. Het streven is de uitkomsten voor de zomer beschikbaar te hebben.

Het activaprobleem heeft gevolgen voor de exploitatie van de gemeenten. Daarnaast treden er effecten voor gemeenten op op kasbasis (het saldo van uitname gemeentefonds en de compensabele BTW).

Voordeel-/nadeel gemeente

Om het BTW-compensatiefonds op kasbasis budgettair neutraal in te kunnen voeren, wordt een bedrag uitgenomen uit het gemeentefonds. Het budgettaire effect van de invoering van het fonds voor een individuele gemeente is in grote lijnen het saldo van de compensabele BTW en de uitname uit het gemeentefonds. Veel gemeenten hebben een analyse van dit effect gemaakt. Een vijfde deel van de gemeenten verwacht een voordeel te hebben en de helft van de gemeenten verwacht een nadeel te

ondervinden door de invoering van het fonds. De overige gemeenten (een derde) kunnen hierover nog geen uitspraak doen.

Voor het beperken van het budgettaire nadeel voor individuele gemeenten is een minimumuitkering ingesteld. Hierdoor kunnen de gemeenten er maar € 4,54 per inwoner per jaar – in de periode 2003 tot en met 2005 – op achteruit gaan. Van de nadeelgemeenten (gemeenten met een negatief saldo van de uitname en de ontvangen compensatie) verwacht tweedeede aanspraak te zullen maken op de minimumuitkering. In 2005 wordt – als onderdeel van de monitor – bepaald of de minimumuitkering wordt verlengd. Als onderdeel van dezelfde monitor vindt er in 2005 – zoals vermeld in voorgaande kamerstukken – een nacalculatie van de uitname plaats. Hierbij is afgesproken dat bij een verschil tussen de uitname en de daadwerkelijke gecompenseerde BTW het uitname bedrag uit het gemeente- en provinciefonds zodanig zal worden aangepast dat het saldo nul is. Ook wordt dan bezien of de verdeling van de uitname over individuele gemeenten aansluit bij de verschillen tussen gemeenten in compensabele BTW.

Compensabel/ niet-compensabel

De aan de gemeente in rekening gebrachte BTW kan worden gecompenseerd voorzover de kosten zijn toe te rekenen aan het niet-ondernemershandelen, waarbij een aantal uitzonderingen geldt. Gemeenten moeten dus voor elk van hun uitgaven bepalen in hoeverre er sprake kan zijn van compensatie van BTW. Ruim 90% van de gemeenten had eind 2002 voor alle gemeentelijke activiteiten bepaald in hoeverre deze in aanmerking komen voor compensatie. De andere gemeenten waren daar wel mee bezig, maar hadden dit nog niet afgerond. Op een aantal specifieke beleidsterreinen – zoals onderwijs, de WVG en sportaccommodaties – liepen gemeenten daarbij tegen problemen aan. In de onderzoeksrapportage is een aanbeveling gedaan voor opstellen van een lijst van compensabele activiteiten. In het voorlichtingsmateriaal dat verzonden is in maart 2002 is een lijst van activiteiten met globale impact opgenomen. Voor veel activiteiten geldt overigens dat deze betrekking hebben op de specifieke lokale situatie waardoor het zeer lastig is hierover in algemene termen een uitspraak te doen en deze in een lijst op te nemen. Daarbij wordt geadviseerd voor deze activiteiten te overleggen met de contactpersonen van de Belastingdienst (zie Belastingdienst). De contactpersonen dragen zorg voor de «eenheid van beleid». Aan specifieke fiscale vraagstukken die landelijke impact hebben, is via de brochures aandacht besteed. Voorbeelden daarvan zijn de fiscale status van de activiteiten van GGD's, de doorlopende prestaties en de fiscale positie samenwerkingsverbanden.

Belastingdienst

Het BTW-compensatiefonds wordt door de Belastingdienst uitgevoerd. De rol van de Belastingdienst is met name van belang bij het bepalen en goedkeuren van de compensatie van de BTW die wordt betaald over niet-ondernemerstaken. Hiervoor is er per Belastingeenheid een contactpersoon voor de betrokken overheden aangewezen en deze zijn bekend gemaakt via brochures van het ministerie van Financiën. Voor een gemeente is het van belang om met de Belastingdienst tijdig tot afspraken te komen, zodat men bijvoorbeeld inzicht krijgt in het wel of niet compensabel zijn van de BTW. Uit het onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst pas in een laat stadium door gemeenten betrokken is bij de invoering van het fonds. Het overgrote deel van de gemeenten heeft inmiddels contact gehad met de Belastingdienst, maar er waren ten tijde van het onderzoek relatief nog weinig concrete afspraken gemaakt. De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met de Belasting-

dienst. Voor het up-to-date houden van het kennisniveau van de contactpersonen worden in de maanden april en mei regionale themadagen georganiseerd. Mede naar aanleiding van de reorganisatie van de Belastingdienst is er een vernieuwde lijst met contactpersonen in de onlangs verschenen brochure (zie overzicht informatie) opgenomen.

Samenwerkingsverbanden

Veel gemeenten gaan samenwerkingsverbanden aan bij het uitvoeren van activiteiten. In veel gevallen kunnen gemeenten de BTW die door samenwerkingsverbanden aan hen in rekening wordt gebracht direct gecompenseerd krijgen. In andere situaties kunnen samenwerkingsverbanden de aan hen in rekening gebrachte BTW doorschuiven naar de deelnemende gemeenten door middel van de toepassing van de transparantiemethode. Om te beoordelen of, en op welke wijze, de BTW die betaald wordt door het samenwerkingsverband voor compensatie in aanmerking komt, moeten de samenwerkingsverbanden geïnventariseerd worden en de fiscale status daarvan bepaald worden. Nagenoeg alle gemeenten hebben deze inventarisatie gemaakt. De fiscale status van deze samenwerkingsverbanden was ten tijde van het onderzoek nog niet in alle gemeenten bekend. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten met name behoefte hebben aan de informatie met betrekking tot de toepassing van de transparantiemethode bij samenwerkingsverbanden. In de onlangs verschenen brochure is hieraan aandacht besteed.

Helpdesk Ministerie van Financiën

Om de voorbereiding te ondersteunen is een helpdesk ingesteld bij het Ministerie van Financiën. Deze helpdesk heeft verscheidende brochures uitgegeven en fungeerde als vraagbaak voor de betrokken overheden en andere geïnteresseerden, waarbij het internet¹ een veelgebruikt medium is. Nagenoeg alle gemeenten hebben gebruik gemaakt van de brochures en de internetsite en een vijfde van gemeenten heeft daadwerkelijk contact opgenomen over de helpdesk. De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de geboden diensten, waarbij men redelijk snel en vriendelijk geholpen werd (die steken wij in onze zak).

Overzicht informatie

Door enkele gemeenten is gesteld dat zij behoefte hebben aan een totaal overzicht van de regelgeving en relevante informatie, en dat zij na de invoering van het BTW-compensatiefonds tijdig van adequate informatie voorzien willen blijven worden.

Medio maart 2003 is een brochure BTW-compensatiefonds verstuurd naar de betrokken overheden. Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan de definitieve wettekst, het uitvoeringsbesluit en de uitvoeringsregeling, de transparantieregeling voor samenwerkingsverbanden, het besluit doorlopende prestaties, vragen die via de website zijn gesteld met bijbehorende antwoorden, de wijze waarop het BTW-compensatiefonds gevolgen heeft voor specifieke uitkeringen en de gedane toezeggingen in het kader van de monitor BTW-compensatiefonds. Daarnaast geven enkele gemeenten aan graag nadere informatie te willen ontvangen over de formule die gebruikt is voor de verdeling van de uitname uit het gemeentefonds. Het voornemen is medio april een afzonderlijke circulaire aan alle gemeenten te sturen waarin de werking van de uitneemformule voor individuele gemeenten, naar de clusters in het gemeentefonds, wordt toegelicht. Tevens verschijnt er medio april een boek waarin een overzicht wordt gegeven van de relevante aspecten van het fonds. Voorzover de komende maanden zich nog ontwikkelingen rond het BTW-compensatiefonds voordoen, zullen gemeenten daar – ik sluit hierbij

¹ <http://www.minfin.nl/btwfonds>.

aan op de aanbeveling in het onderzoek – rechtstreeks over geïnformeerd worden.

Afsluitende conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat gemeenten – zeker zij die op tijd begonnen zijn met het treffen van de voorbereidingen – grotendeels gereed zijn voor de invoering van het BTW-compensatiefonds. Voorzover er nog behoefte bestaat aan nadere informatie is die recent verstrekt of wordt daar binnenkort aan tegemoet gekomen. De gemeenten verkeren in een aantal gevallen nog wel in onzekerheid over de mate waarin de vertraagde uitname een adequate oplossing is voor de activa-problematiek. Zoals eerder is toegezegd zal daar aanvullend onderzoek naar worden uitgevoerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
S. R. A. van Eijck