

Vergaderjaar 2000–2001

**27 293**

## **Wet op het BTW-compensatiefonds**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 6 februari 2001

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

Algemeen deel

1. Inleiding
2. BTW-problematiek
3. BTW-compensatiefonds
4. Gemeenten en provincies versus andere overheden
5. De voeding van het fonds en de uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds
6. Budgettaire effecten individuele gemeenten en provincies
7. Kostendeckende heffingen
8. Gemeenschappelijke regelingen
9. Uitvoering van het BTW-compensatiefonds
10. Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Algemeen deel**

##### **1. Inleiding**

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks en GPV en RPF hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot oprichting van een BTW-compensatiefonds. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel, die ertoe strekt de beslissingsfactor die de BTW nu is bij de keuze tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden van taken door gemeenten en provincies, te neutraliseren.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijssel (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), De Vries (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Marijnissen (SP), Kamp (VVD), Giskes (D66), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Vendrik (GroenLinks), Wijn (CDA), Stroeken (CDA), Remak (VVD), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Kuijper (PvdA), Dijsselbloem (PvdA).

Piv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), Wilders (VVD), Van Oven (PvdA), De Wit (SP), Patijn (VVD), Schimmel (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Blok (VVD), Dankers (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Hillen (CDA), Hessing (VVD), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Timmermans (PvdA), Hindriks (PvdA).

Het doel van dit voorstel van wet is gemeenten en provincies in staat te stellen een betere afweging te maken tussen het inbesteden dan wel uitbesteden van de uitvoering van taken, aldus de leden van de VVD-fractie. De regering merkt in de memorie van toelichting (blz. 5) op dat ervaringen uit het buitenland uitwijzen dat met uitbesteding van taken door overheden aanzienlijke efficiencyvoordelen zijn te realiseren. Tevens wordt gesteld dat door het wegnemen van een barrière om taken uit te besteden, lagere overheden vaker zullen kiezen voor het laten uitvoeren van taken door private ondernemingen. Dit moet leiden tot een grotere markt, meer aanbod en wellicht meer aanbieders. De leden van de VVD-fractie juichen deze ontwikkeling toe.

De vier grote gemeenten, Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag, hebben de Kamer bij brief d.d. 4 oktober 2000 (FIN000704) verzocht de invoering van het BTW-compensatiefonds uit te stellen tot 1 januari 2003 in verband met het gelijktijdig invoeren van administratieve veranderingen als gevolg van de invoering van de euro. Deze gemeenten staan op zich niet negatief tegenover de invoering van een BTW-compensatiefonds. Wat is de reactie van de regering op het voorstel van een eventuele latere invoering van het BTW-compensatiefonds? Ook zouden deze leden een reactie wensen op de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 3 januari 2001 (Fin-01-11), inzake de invoering van het BTW-compensatiefonds. Wat de leden van de VVD-fractie betreft, wordt het BTW-compensatiefonds, mede gelet op eerdere vertraging, met behoud van de vereiste zorgvuldigheid zo snel als mogelijk ingevoerd.

De Raad van State adviseert (blz. 8) alvorens tot introductie van het BTW-compensatiefonds over te gaan eerst overleg te voeren met de Europese Commissie. De regering antwoordt dat zij de Europese Commissie schriftelijk heeft geïnformeerd. Is inmiddels een reactie van de Europese Commissie ontvangen?

De leden van de CDA-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat er een BTW-compensatiefonds moet komen. Bovendien hebben zij twijfels of op deze wijze gestimuleerd moet worden om publieke activiteiten over te dragen aan de markt. Zij vragen de regering een nadere motivering te geven waarom deze weg verder ingeslagen moet worden en of de overheid via een BTW-compensatiefonds dit proces moet bevorderen.

De regering wenst het fonds per 1 januari 2002 in te voeren. Bepaalde gemeenten bepleiten een ingangsdatum van 1 januari 2003, in verband met het gelijktijdig invoeren van administratieve veranderingen als gevolg van de euro. Hoe denkt de regering hierover, zo vragen ook deze leden. Verder blijft er naast de negatieve herverdeeffecten een budgettair probleem van de investering. Ziet de regering geen probleem bij het gebruik van het kasstelsel door het Rijk enerzijds en het stelsel van baten door de gemeenten anderzijds? Staat de uitname uit het gemeentefonds wel in verhouding tot de compensatie voor de lagere kapitaallasten in verband met de compenseerbare BTW?

De leden van de D66-fractie steunen het kabinetsstreven gemeenten en provincies een grotere vrijheid in de keuze tussen in- en uitbesteden van activiteiten te geven door de BTW als relevante beslissingsfactor te laten vervallen. De invoering van het BTW-compensatiefonds is volgens deze leden evenwel een uitvoeringstechnisch ingrijpende en administratief complexe zaak waarover nog veel onduidelijkheden bestaan. Deze leden zijn van mening dat pas tot invoering van het BTW-compensatiefonds kan worden overgegaan als knelpunten zijn weggenomen en onduidelijkheden zijn toegelicht. In dit verband verzoeken ook zij de regering in te gaan op het verzoek van diverse gemeenten de invoering van het

BTW-compensatiefonds in verband met het gelijktijdig invoeren van de euro uit te stellen tot 1 januari 2003. Voorts willen ook deze leden graag weten of er inmiddels een reactie van de Europese Commissie met betrekking tot de invoering van het BTW-compensatiefonds is ontvangen.

Onderstaand zullen de leden van de D66-fractie ingaan op diverse gesignaleerde knelpunten. Daarnaast verzoeken zowel de leden van de CDA-fractie als die van D66 de regering in te gaan op de brief van de VNG van 3 januari jl., waarin diverse knelpunten ten aanzien van het voorgestelde BTW-compensatiefonds zijn aangevoerd.

De leden van de fractie van GroenLinks onderschrijven de doelstelling van de instelling van het BTW-compensatiefonds om de BTW als relevante beslissingsfactor te laten vervallen. Positief zijn de gevolgen voor een neutrale afweging tussen in- en uitbesteden, alsook een vermindering van de inhuur van adviezen voor constructies. Een definitieve beoordeling kunnen deze leden echter pas geven als er meer inzicht bestaat in de financiële effecten van de wet. De vraag is dan ook hoe het staat met het rapport dat eind 2000 uit zou komen dat helderheid over herverdeel-effecten geeft. In de brief van de minister van Financiën van 27 oktober jl. (Fin-00-781) werd gesteld dat het Cebeon-onderzoek begin december werd verwacht, zodat dit nog meegenomen kon worden in een bestuurlijk overleg met VNG en IPO in december. Heeft dit traject vertraging opgelopen en wat is het nu voorziene traject? De VNG stelt in haar brief van 3 januari jl. dat zij pas akkoord kan gaan als er een oplossing wordt gevonden voor drie majeure punten (budgettaire gevolgen, «oude» kapitaalgoederen en administratieve consequenties). Kan de regering per punt uiteenzetten naar welke oplossingsrichting wordt gezocht?

Ook de leden van de fractie van GroenLinks begrijpen van de gemeenten dat ze veel moeite hebben met de snelle invoering van het compensatiefonds. Een jaar latere invoering zou, mede vanwege de gelijktijdige invoering van de euro, veel van hun problemen oplossen. Kan de regering medelen hoe bezwaarlijk zij het vindt als het fonds een jaar laten zou worden ingevoerd?

De leden van de fracties van GPV en RPF zien met de regering voordelen in de vorming van een dergelijk fonds, maar menen dat nog moeilijk aannemelijk kan worden gemaakt dat de voordelen opwegen tegen de nadelen. Zij vragen zich af of de verwachtingen van de regering niet te hoog gespannen zijn.

Voor de gemeenten en provincies staat er veel op het spel, daar moet aan de kant van het Rijk een zorgvuldige voorbereiding tegenover staan. Dat vergt tijd. Waarom heeft de regering haast met het BTW-compensatiefonds, terwijl er nog onvoldoende inzicht bestaat in bijvoorbeeld de financiële consequenties van de invoering en in de verzwarende van de administratieve lasten bij de overheden? Is het niet te snel gezegd dat de administratieve lasten voor de gemeenten en provincies beperkt van omvang zullen zijn, zo vragen deze leden. De VNG heeft daar ook twijfels over. Van de financiële risico's voor de overheden, vooral in de eerste jaren van invoering, is op dit moment moeilijk een beeld te vormen, er kan alleen maar over gespeculeerd worden. Zijn er gegevens over de ervaringen in het buitenland bekend op dit gebied en zijn er kwantitatieve gegevens van mogelijke effecten inmiddels beschikbaar?

Een specifiek probleem vormen oude geactiveerde investeringen. De betaalde BTW over de geactiveerde investeringen wordt volgens het voorstel niet betrokken in het BTW-compensatiefonds. Welke oplossing biedt de regering hier dan voor? Daarnaast delen de leden van de fracties

van GPV en RPF de twijfels van de gemeenten of de budgettaire neutraliteit uiteindelijk ook op microniveau zal plaatsvinden.

Ten aanzien van artikel 13 vragen ook de leden van de fracties van GPV en RPF de regering de oproep van gemeenten in serieuze overweging te nemen om de invoeringsdatum van deze wet niet op 1 januari 2002 te doen plaatsvinden, maar mogelijkerwijs op 1 januari 2003.

## **2. BTW-problematiek**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de oplossing van de BTW-problemen niet in de fiscale sfeer gezocht kan worden. Kan de regering uiteenzetten waarom in de fiscale wetgeving geen mogelijkheid tot vooraf trek kan worden gecreëerd voor overheden die een publieke taak uitvoeren? Op deze manier kunnen gemeenten en provincies, door middel van een negatieve aangifte, de BTW terugvorderen. Kan de regering meedelen welke bezwaren, los van het budgettaire-neutrale uitgangspunt, hiertegen bestaan?

Door invoering van een BTW-compensatiefonds beoogt het wetsvoorstel een verbetering bij de afweging tussen in- en uitbesteding, doordat de BTW-kosten bij uitbesteding worden gecompenseerd. Nu levert inbesteden van taken veelal de minste kosten op voor een gemeente of provincie, door het wetsvoorstel zal uitbesteden financieel aantrekkelijker worden. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen zich af hoe zwaar de hoge BTW-kosten in de praktijk wegen bij de keuze tussen in- of uitbesteden. Zo denken zij bijvoorbeeld ook aan de beschikbaarheid van personeel. Bovendien vinden genoemde leden het van belang dat lokale en provinciale overheden de keuzevrijheid houden als het gaat om in- of uitbesteden van hun taken. Door de invoering van het compensatiefonds, en de daaruit voortvloeiende uitnamen uit het gemeentefonds en provinciefonds, worden de overheden bijna gedwongen uit te besteden, omdat ze anders geen uitkering krijgen. Blijft er nog wel sprake van een keuze, zo vragen genoemde leden zich af. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen een duidelijkere motivering van de regering voor dit wetsvoorstel. Waaruit bestaat de grote voorkeur van de regering tot uitbesteding van taken bij de overheidslichamen? Is naast het BTW-compensatiefonds ook naar andere oplossingen gezocht, zo ja, waarom is niet gekozen voor desbetreffende oplossingen?

## **3. BTW-compensatiefonds**

Ten aanzien van de gekozen systematiek, hebben de leden van de PvdA-fractie de behoefte enige vragen te stellen, alsmede onderstaande suggesties te doen. Deze leden zijn niet op voorhand voorstanders van het uitbesteden van taken door gemeenten en provincies, zij constateren echter dat de gekozen systematiek een prikkel tot uitbesteden voor gemeenten kan zijn, om de nadelige invloed van de invoering te compenseren. Deze leden vragen de regering dan ook welke varianten bij de invoering mogelijk zijn om een positieve prikkel tot uitbesteding op voorhand, te neutraliseren.

Blijkens de memorie van toelichting is onderzoek gedaan naar de herverdeeffecten. De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV), dat een goed inzicht in de consequenties van de invoering van het fonds noodzakelijk is om tot een goede afweging te komen. Is dit onderzoek inmiddels afgerond en zo ja, hoe luiden de uitkomsten? Tevens vragen deze leden naar een advies van de RFV over de uitkomsten van dit onderzoek. Wanneer is dit advies beschikbaar?

De leden van de fractie van de PvdA achten het gewenst, voorafgaand aan de invoering van het fonds, inzicht te verkrijgen in de factoren die leiden tot de prikkel tot uitbesteding en de herverdeeffecten van het fonds. Zij constateren dat deze factoren in een later stadium bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Deze leden vragen om door een invoeringswet, en niet in eerste instantie via een ministeriële regeling, de invoering van het fonds plaats te laten vinden. Zij verzoeken het wetsvoorstel op de hiervoor benodigde onderdelen aan te passen.

Met uitbesteding van taken kunnen aanzienlijke efficiency-voordelen gerealiseerd worden. Op welke feiten is gebaseerd dat bij meer uitbesteden van taken door gemeenten en provincies een betere marktwerking en efficiency-voordelen worden gerealiseerd, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Hoe groot is de beoogde efficiency-winst die het gevolg is van de vergroting van de markt? Welke overwegingen kunnen er zijn om publieke taken vooral publiek te houden? Wordt hier via de financiële weg bevorderd om (publieke) taken qua uitvoering te privatiseren? Genoemde leden wijzen op de nadelen van privatisering van publieke taken. Is er bij dit wetsvoorstel wel voldoende rekening gehouden met die nadelen?

Door verlaging van de bijdragen uit het gemeentefonds en het provinciefonds ontstaan er voor individuele gemeenten en provincies herverdeeffecten. Betwijfeld wordt of die herverdeeffecten opgevangen of te vermijden zijn. Lagere overheden die veel uitbesteden worden beloofd en zij die weinig uitbesteden worden gestraft. De leden van de CDA-fractie vragen of dit wenselijk is en of dit wordt beoogd. Wordt door deze systematiek de gemeente of provincie niet gedwongen om veel uit te besteden? Is er dan nog wel sprake van een reële afweging? Hoe groot zal de bandbreedte worden? Hoeveel zal de minimum-uitkering bedragen?

Ook de leden van de D66-fractie willen graag een beter inzicht in de te realiseren efficiency-winst bij gemeenten en provincies na de invoering van het BTW-compensatiefonds. Deze leden hebben er begrip voor dat de efficiency-winst niet op de komma nauwkeurig kan worden berekend, maar het ontbreken van enige indicatie van de voordelen die zullen worden behaald, maakt het toetsen van beleidseffectiviteit en de wenselijkheid van de invoering van het fonds moeilijk mogelijk. Rekent de regering op de in de memorie van toelichting genoemde efficiencyvoordelen van 10 tot 30 procent die in de Angelsaksische landen zijn behaald? Welke efficiency-winst rechtvaardigt invoering van het BTW-compensatiefonds?

De leden van de fractie van D66 onderschrijven in principe de gedachte van de regering dat als er geen sprake is van efficiënt aanbod op de markt het de gemeenten en provincies vrijstaat om ervoor te kiezen de taak alsnog zelf uit te voeren, maar denken dat de praktijk wel eens weerbarstiger kan zijn dan de regering in de memorie van toelichting wil doen denken. Deze leden denken hierbij bijvoorbeeld aan de investeringskosten die opnieuw moeten worden gemaakt om een taak opnieuw in te besteden. Kan de regering ingaan op de praktische mogelijkheden voor gemeenten en provincies om er opnieuw voor te kiezen een taak zelf uit te voeren?

Het onderzoek over de financiële herverdeeffecten is ook van groot belang voor de parlementaire behandeling. De leden van de fractie van GroenLinks menen dat het onderzoek van essentieel belang is voor de beoordeling van de voorgestane invoeringsdatum, de wel of niet gewenste (grootte van) herverdeeffecten. Zolang er geen duidelijkheid kan worden verschaft over de herverdeeffecten achten de leden van de fractie van GroenLinks het onderhavige wetsvoorstel niet rijp voor parlementaire behandeling. De belangrijkste financiële effecten zullen worden

geregeld bij ministeriële regeling (bandbreedten, verdeelmaatstaven, overgangsregeling) die doorslaggevend zullen zijn voor het eindoordeel. Worden deze belangrijke ministeriële regelingen voorgelegd aan de Kamer en/of zal er een voorhangprocedure worden voorgesteld?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat voor de verdeling van de uitname is aangesloten bij de geobjectiveerde kostenstructuurkenmerken van gemeenten en provincies conform het uitgangspunt van de Financiële-verhoudingswet (FVW). Deze leden vinden dat in principe een logische keuze. De consequentie is wel dat gemeenten die nu relatief veel uitbesteden een voordeel hebben en dat gemeenten die nu veel zelf doen een budgettair nadeel ondervinden. Zij hebben twijfels of dit een bewust en gewenst effect is. Zolang geen helderheid over de herverdeeleeffecten mogelijk is, kunnen deze leden zich hierover geen oordeel vormen. Wel constateren zij dat de regering voor de regeling bij departementen tot een andere keuze is gekomen. Waarom is dat gebeurd? Had dat te maken met ongewenste herverdeeleeffecten? Heeft de regering om de herverdeeleeffecten bij de gemeenten en provincies te beperken een vergelijkbare keuze als bij de departementen overwogen?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn zeer beducht voor het ontstaan van oligopolistische situaties. Het RFV-advies wijst er ook op en de gemeenten zelf zijn er volgens de brief van VNG van 3 januari jl. ook beducht voor. Er zou beter nagedacht kunnen worden om te voorkomen dat deze situaties zich zullen voordoen. De ervaringen van de afgelopen jaren met de keuze van de overheid voor afstoting van taken en het vroegtijdig nadenken over een goede marktordening, stemmen bepaald niet positief. Het Rijk zou veel betere kennis moeten hebben dan (kleine) gemeenten om tot een goede beoordeling te kunnen komen. De WRR is echter ook zeer kritisch over het beleid van het Rijk en dat doet de vraag wel rijzen of gemeenten van tevoren voldoende zullen nadenken over wat afstoting betekent en of er voldoende marktwerking zal plaatsvinden. De leden van de fractie van GroenLinks zijn op dit punt dan ook zeer kritisch en beducht. Wanneer er eenmaal gekozen is voor uitbesteden, zal het zeer lastig zijn voor een gemeente of provincie om de uitbesteede taken weer naar zich toe te halen. De reactie van de regering dat de NMa wanneer de marktwerking niet voldoet een taak heeft, is correct maar te beperkt. De NMa zal dan achteraf moeten corrigeren, terwijl het juist noodzakelijk is dat er van tevoren goed over wordt nagedacht. Dat de VNG zelf dit probleem naar voren brengt, stemt deze leden dan ook niet gerust.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben twijfels bij het compenseren van buitenlandse BTW door het fonds. Dit is een in het oog springend verschil met BTW-compensatie in andere landen. Daar blijft de compensatie beperkt tot de eigen BTW-middelen. Deze leden vragen dan ook waarom de door de Raad van State gehanteerde en de door de regering overgenomen argumentatie niet geldt voor de andere landen. De keuze van de regering om de gemeenten zelf de rekening te laten dragen is zeer strikt en niet echt logisch. Het lijkt erop dat deze keuze slechts is ingegeven door de eis van budgetneutraliteit. Hoe groot zou de budgettaire derving zijn ingeval het Rijk voor deze kosten zou opdraaien?

#### **4. Gemeenten en provincies versus andere overheden**

De regering heeft ervoor gekozen alleen gemeenten en provincies in aanmerking te laten komen voor deelname aan het BTW-compensatiefonds. In de memorie van toelichting is reeds gesteld dat in de toekomst mogelijk ook andere sectoren in aanmerking komen voor deelname aan het fonds. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat in de zorgsector compensatie van BTW de ketenzorg en het flexibeler inzetten



van personeel kan bevorderen en op die manier tegemoet kan komen aan het maatschappelijk ondernemerschap van zorginstellingen. Deze leden constateren dat de regering naar een aanvaardbare oplossing zoekt voor de overige sectoren. Welke mogelijke vormen van compensatie worden onderzocht? Kan uiteengezet worden of en zo ja, op welke wijze dit wordt onderzocht? Op welke termijn wordt dit onderzoek afgerond? Op welke termijn is invoering van de compensatie van BTW voor de overige sectoren, met name voor de zorgsector, mogelijk?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voornemens is de werking van het BTW-fonds naar andere publiekrechtelijke-lichamen uit te breiden. Is het mogelijk en wenselijk om de werking van het BTW-compensatiefonds ook uit te breiden naar de gezondheidszorg en het onderwijs? Is de regering voornemens dit te doen of bereid de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken? Komen (gemeentelijke) ZBO's ook in aanmerking voor het BTW-compensatiefonds?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Raad van State problemen heeft met het feit dat het BTW-compensatiefonds alleen geldt voor de niet-ondernemerstaken van de gemeenten en provincies. Is het niet beter nu reeds vast te stellen dat deze mogelijkheid ook gecreëerd wordt voor andere overheden en semi-overheden? De regering voert aan dat bij gemeenten en provincies reeds een begrotingsfonds bestaat. Kan dat argument wel doorslaggevend zijn? Waarom kan de werking van het BTW-compensatiefonds niet worden uitgebreid tot de waterschappen? Kan de regering verduidelijken of, en zo ja, op welke wijze en op welke termijn, er voornemens zijn om de werking van het BTW-compensatiefonds naar andere publiekrechtelijke lichamen voor de niet-ondernemerstaken uit te breiden?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering vervolgens waarom is gekozen voor een begrotingsfonds en niet voor een artikel op de begroting van het ministerie van Financiën. Sluit de voorgestelde systematiek voldoende aan bij de operatie VBTB? Worden de uitgaven van de Belastingdienst ten behoeve van de uitvoering van het BTW-compensatiefonds toegerekend aan het nog op te richten begrotingsfonds?

De leden van de fractie van D66 verzoeken, evenals de leden van de GroenLinks-fractie, de regering te verduidelijken waarom er niet voor is gekozen het systeem dat departementen hanteren ook op gemeenten en provincies van toepassing te verklaren, waardoor slechts die BTW teruggeven wordt die moet worden betaald wanneer er een keuze voor het uitbesteden van taken wordt gemaakt. Zij vernemen graag aan welke termijn de regering denkt om de werking van het BTW-fonds naar andere publiekrechtelijke lichamen uit te breiden.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn juist omdat zij positief zijn over de doelstelling van het fonds, zeer benieuwd naar de ideeën die bij de regering leven over een bredere toepassing om de BTW als beslissingsfactor te laten vervallen. Het argument van de regering voor beperking tot gemeenten en provincies is vooral praktisch van aard. Een vervolg naar waterschappen en andere overheidslichamen is logisch en ook de uitsluiting van onderwijs moet worden heroverwogen. Deze leden menen zelfs dat er nog breder moet worden nagedacht over mogelijkheden om een neutrale afweging tussen in- en uitbesteden bij verenigingen en stichtingen mogelijk te maken. Kan de regering verduidelijken of, en zo ja op welke wijze en op welke termijn, er voornemens bestaan om de werking van het BTW-fonds naar andere publiekrechtelijke lichamen voor de niet-ondernemerstaken uit te breiden?

De leden van de fracties van GPV en RPF vinden het onbevredigend dat de regeling vooralsnog alleen voor gemeenten en provincies zal gelden. Niet omdat de situatie daar uniek is, maar omdat voor andere overheden geen praktisch werkbaar oplossing is gevonden. Is onderzoek gedaan naar mogelijke oplossingen voor een gelijke behandeling tussen de overheidslichamen? Zijn er voorbeelden bekend in de overige sectoren die menen dat zij zich in dezelfde situatie bevinden als de gemeenten en provincies en die ook bij een BTW-compensatiefonds betrokken willen worden? In de memorie van toelichting wordt al gesteld dat, wanneer de onderwijssector zal participeren, er een ongelijke behandeling zal ontstaan tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Wat zal de regering daarmee gaan doen? Of zal dit een reden kunnen om de onderwijssector buiten beschouwing te laten, ook op langere termijn?

## **5. De voeding van het fonds en de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds**

De voeding van het fonds kan ook geschieden door per gemeente en provincie een bijdrage te bepalen aan de hand van de betaalde BTW in 2001. Op deze wijze gaat iedere gemeente en provincie, alsmede het rijk, budgettair neutraal van start. De leden van de PvdA-fractie vragen of deze mogelijkheid is overwogen en welke bezwaren er aan deze methode kleven.

Kan de regering bij benadering meedelen hoe groot het totale BTW-bedrag zal zijn, als dat volledig zou worden teruggestort aan de gemeenten en provincies? Deze leden constateren dat ook de inkoop-BTW over de uitgaven gedaan met specifieke uitkeringen, wordt betrokken in de vaststelling van de uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. Is het hierdoor niet zo, zo vragen deze leden, dat gemeenten en provincies die niet profiteren van de specifieke uitkeringen, wel worden gekort in hun uitkering door deze methode? Kan er bij de vaststelling van de uitname rekening worden gehouden met deze herverdeling, door bijvoorbeeld de ontvangers van de specifieke uitkeringen voor deze component apart te clusteren?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat de omvang zal zijn van het BTW-compensatiefonds. Als de regering dit niet exact kan berekenen, kan zij dan de orde van grootte van de omvang aangeven? De regering heeft ervoor gekozen het BTW-compensatiefonds te voeden door een uitname uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen het BTW-compensatiefonds te voeden door de inkomstenkant van de Rijksbegroting te belasten? Op deze wijze zou kunnen worden voorkomen dat een aantal gemeenten financieel nadeel ondervindt van het wetsvoorstel.

Over de benodigde omvang van het BTW-compensatiefonds zou in het najaar van 2000 meer bekend zijn, zo vervolgen de leden van de CDA-fractie. Is dat onderzoek afgerond en wat zijn de resultaten? Kan op grond van deze resultaten al een inschatting gemaakt worden van de herverdeeffecten voor de gemeenten? Met welke factoren wordt allemaal rekening gehouden bij de voeding van het BTW-compensatiefonds? Wanneer de uitname uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds is gebaseerd op «historische BTW» en de verwachte vergoeding uit het compensatiefonds hoger is, dan resteert er een tekort. Uit welke begroting en artikelen wordt dit tekort aangevuld? Uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 blijkt dat de toename van van BTW-ontvangsten als gevolg van de verwachte hogere uitbesteding door gemeenten en provincies bij nadere regelgeving over de begroting IX-B en het BTW-compensatiefonds kunnen worden verdeeld. Worden door middel van deze extra ontvang-



sten ook de extra uitgaven voor het vervallen van de buitenwettelijke BTW-vrijstelling voor gemeenschappelijke regelingen en hogere BTW-ontvangsten voor het Rijk als gevolg van meer uitbesteding door gemeenten en provincies, gedekt? Welk tekort in het BTW-compensatiefonds kan ontstaan als gevolg van de hogere compensatie dan de «historische BTW»? Hoe wordt die gedekt?

De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering de gevolgen van het BTW-compensatiefonds voor de groei van het gemeente- en provinciefonds nader toe te lichten. Klopt het dat als er ten behoeve van het BTW-compensatiefonds een uitlichting uit het gemeente- of provinciefonds komt, dit bedrag niet meetelt in de groeisystematiek van deze fondsen? Zo ja, overweegt de regering dit te compenseren?

De omvang van het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door de hoogte van de compensatieverzoeken. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in het najaar van 2000 op basis van onderzoek informatie beschikbaar zal zijn over de hoogte van dit bedrag. Is deze informatie al bekend, zo vragen de leden van de fracties van het GPV en RPF. Zo ja, is er al een exacte raming te geven? Deze leden menen dat in ieder geval vooraf bekend moet zijn wat de verwachting is van de omvang van het BTW-compensatiefonds.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de vereveningsfactor, zoals genoemd in de memorie van toelichting (blz. 9) toereikend zal zijn om een eventueel tekort uit het BTW-compensatiefonds op te vangen. Kan een tekort in het BTW-compensatiefonds ontstaan als gevolg van de hogere compensatie dan de historische BTW en zo ja, hoe hoog zal het verwachte tekort bedragen?

## **6. Budgettaire effecten individuele gemeenten en provincies**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat als gemeenten binnen het komende en volgende jaar zorgen voor uitbesteding van taken, zij een financiële meevaller tegemoet kunnen zien. Zijn er bij de regering signalen bekend dat deze vooruitzichten leiden tot gedragsveranderingen, in de zin van versnelde uitbestedingsprocedures? Op welke termijn wordt aan gemeenten en provincies bekend gemaakt hoe groot het bedrag zal zijn waarmee de uitkeringen uit gemeente- en provinciefonds zal worden verlaagd? Is de regering van mening dat dit aansluit op de begrotingsvoorbereiding bij gemeenten en provincies voor 2002?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de begroting van het BTW-compensatiefonds niet is toegevoegd als begrotingshoofdstuk van het ministerie van Financiën. Waarom is voor deze constructie gekozen? Op welke wijze zullen de kosten van de Belastingdienst worden verrekend en op welke wijze wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de Belastingdienst? Wat zijn de kosten van het fonds en de te voeren administraties door de verschillende partijen? Door wie worden deze kosten gedekt?

Om een eventueel nadeel voor bepaalde gemeenten en provincies te compenseren wordt een minimaal uit te keren bedrag gegarandeerd, de zogeheten onderbandbreedte, zo vervolgen de leden van de VVD-fractie. Wat zijn de ijkpunten en uitgangspunten bij het vaststellen van de minimumuitkering? Hoeveel zal deze minimumuitkering bedragen? Verder hebben de leden van de VVD-fractie in de memorie van toelichting (blz. 17) kunnen lezen dat de minister van Financiën een vereveningsfactor kan vaststellen om eventuele tekorten uit het BTW-compensatiefonds die ontstaan doordat er veel minimumuitkeringen moeten worden verstrekt,

te compenseren met een korting op gemeenten en provincies die boven het gemiddelde uitgavenniveau uitkomen.

De leden van de fractie van D66 willen graag toegelicht hebben waarom de regering voor budgettaire neutraliteit heeft gekozen. Het is deze leden opgevallen dat als gevolg van de met de invoering van het BTW-compensatiefonds samenhangende verlaging van de bijdragen uit het Gemeentefonds en Provinciefonds er voor individuele gemeenten en provincies geen sprake is van budgettaire neutraliteit. In grote lijnen is te verwachten dat gemeenten die nu veel uitbesteden een positief herverdeeeffect hebben en gemeenten die veel zelf doen een negatief herverdeeeffect. Het komt de leden van de D66-fractie voor dat als gevolg van het voorgestelde herverdelingssysteem er een premie komt te staan op het uitbesteden van gemeentetaken zonder dat ook daadwerkelijk is bewezen dat efficiencyvoordelen kunnen worden bereikt. Kan de regering ingaan op het bestaan en de wenselijkheid van dit effect en in het antwoord meenemen waarom het aanvaardbaar wordt geacht dat invoering van het BTW-compensatiefonds op termijn aanzienlijke onvoorziene budgettaire effecten voor gemeenten en provincies kan bewerkstelligen? De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering voorts in te gaan op de brief van de VNG van 3 januari jl. waarin de financiële problemen aan de orde worden gesteld die voor gemeenten ontstaan als gevolg van het hanteren van verschillende boekhoudsystemen door het Rijk (kasstelsel) en gemeenten (baten- en lastenstelsel). Voorts willen deze leden graag weten hoe lang gewerkt zal worden met een zogenaamde onderbandbreedte en hoe deze wordt vastgesteld.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om een vereveningsfactor vast te stellen teneinde eventuele tekorten in het BTW-compensatiefonds die ontstaan als gevolg van het vaststellen van de onderbandbreedte, te compenseren met een korting op gemeenten en provincies die meer ontvangen dan de minimumuitkering. Ook deze leden willen graag toegelicht hebben waarom juist voor dit systeem van verevening is gekozen en waarom niet voor een systeem om de minimumuitkering met terugwerkende kracht te verlagen waardoor de overbelasting van het BTW-compensatiefonds wordt geneutraliseerd door gemeenten en provincies die zijn overgecompenseerd. In hun ogen leidt het door de regering voorgestelde vereveningssysteem ertoe dat pas na afloop van een kalenderjaar zekerheid over de budgettaire mogelijkheden kan worden verkregen. De leden van de fractie van D66 vernemen graag van de regering welke mate van budgettaire onzekerheid die voortvloeit uit de systematiek van het BTW-compensatiefonds voor gemeenten en provincies, aanvaardbaar wordt geacht.

De leden van de fracties van GPV en RPF kunnen instemmen met de instelling van een onderbandbreedte, omdat daarmee de risico's voor gemeenten en provincies beperkt worden. Wel constateren zij dat de overheden die zelf veel doen, en daarmee kostenbesparend werken, degenen zullen zijn die een negatief herverdeeeffect ondervinden. Het kan toch nooit de bedoeling van de wet zijn dat overheden gedwongen worden tot uitbesteden van activiteiten, of tot bezuinigingen? Ontstaat bovendien niet een paradoxale situatie? Nu moeten de uitbestedende gemeenten de BTW-uitgaven nog uit de eigen begroting halen. Straks zou het BTW-geld door het BTW-compensatiefonds worden uitgekeerd, dan kunnen in principe of de lokale kosten omlaag, of men houdt meer geld over. Dus: hoe meer geld het overheidslichaam uitgeeft, des te groter de kans dat de lokale kosten voor de inwoners omlaag kunnen.

De gemiddelde gemeente of provincie zal er in eerste instantie financieel niet op vooruit of achteruit gaan, zo wordt in de memorie van toelichting

gesteld (blz. 10). Er zal pas een financieel voordeel ontstaan als de efficiencyvoordelen worden gerealiseerd. Maar, zegt de minister, deze efficiencywinsten zijn moeilijk te kwantificeren (blz. 5), mede doordat de keus voor in- of uitbesteden gemaakt wordt op basis van meerdere argumenten. Wederom de vraag van deze leden of de compensatie van BTW-kosten voldoet aan het beoogde doel, namelijk de keuze tot uitbesteden van taken te vergemakkelijken, en de vraag of de efficiencywinsten wel degelijk positief uitwerken voor de individuele gemeente of provincie. Is de regering het eens met de stelling dat de overheden de eerste jaren zullen moeten investeren, zowel financieel als administratief, maar dat het nog onzeker is wat het hun zal opleveren?

De leden van de fracties van GPV en RPF gaan mee in de twijfel van de VNG of de BTW-component in de uitgaven die bekostigd worden door specifieke uitkeringen, zoals de Europese subsidies en gemeentelijke belastingen, gedeclareerd kunnen worden bij het BTW-compensatiefonds, omdat hierbij des te meer grote verschillen tussen gemeenten naar voren komen. Andere gemeenten zullen dan impliciet bijdragen aan grote infrastructurele projecten die slechts in een beperkt aantal gemeenten worden uitgevoerd. Is het niet beter deze specifieke uitkeringen niet voor compensatie in aanmerking te laten komen?

### **7. Kostendekkende heffingen**

De leden van de fractie van GroenLinks zijn niet gelukkig met de keuze die de regering heeft gemaakt bij de kostendekkende heffingen. Deze keuze is erin gekomen vanwege de wens van gemeenten. De gemeenten zeggen nu zelf ook dat zij het geen fraaie oplossing vinden, die ook lastig uit te leggen zal zijn. Deze leden zouden graag zien dat de regering met een overgangsregeling toch tot een andere oplossingsrichting zal komen. Zij menen dat een lastenverschuiving als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds bij geleidelijke overgang geen probleem hoeft te zijn. De keuzevrijheid van gemeenten was en zou beperkt moeten blijven tot aan een kostendekkend niveau.

### **8. Gemeenschappelijke regelingen**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat gemeenten in gemeenschappelijke regelingen reeds taken hebben uitbesteed aan andere organisaties (bij voorbeeld vennootschappen in eigendom van lagere overheden) waarbij met de Belastingdienst de afspraak is gemaakt dat de in rekening te brengen tarieven BTW-vrij zijn. De betalingen die de gemeenten aan deze uitvoerders betalen bevatten een historische BTW-component. Ook in de afschrijvingen van gemeenten en provincies speelt de historische BTW een rol. Deze leden vragen op welke wijze de gemeenten en provincies de gevolgen van de invoering van het fonds op deze twee gebieden dienen te verwerken. Is de regering van mening dat gemeenten en provincies over de tarieven in de gemeenschappelijke regeling opnieuw moeten onderhandelen? Is de regering van mening dat de historische BTW-component in de afschrijvingen ten laste dient te gaan van de reserves van gemeenten en provincies? Welke mogelijkheden ziet de regering tot het van toepassing verklaren van enig overgangsrecht? Hoe zou dit overgangsrecht kunnen luiden? Op grond van welke redenering is niet gekozen voor enig overgangsrecht?

### **9. Uitvoering van het BTW-compensatiefonds**

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de regering dat de administratieve belasting na de invoering marginaal zal zijn, in overweging nemende dat een aantal administratieve lasten lager zal worden.

Maar, zo vragen deze leden, worden de administratieve taken van de gemeenten en provincies niet onevenredig vergroot door de korte invoeringstermijn, in aanmerking nemend dat de administratieve taken door de invoering van de euro reeds aanzienlijk zijn in 2001. Ook deze leden zijn ontvankelijk voor het verschuiven van de invoeringsdatum, gezien de vele reacties van de gemeenten op dit punt. Welke bezwaren ziet de regering in het opschuiven van de invoeringsdatum naar 2003?

Als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds zullen de administratieve lasten voor gemeenten en provincies afnemen, zo hebben de leden van de VVD-fractie in de memorie van toelichting (blz. 6) kunnen lezen. Zo zal het feitelijk gebruik van de betreffende goederen doorslaggevend zijn voor recht op de bijdrage, niet de wijze waarop de factuur is opgesteld. Ten aanzien van het gemengd gebruik van goederen en diensten zal bij ministeriële regeling vastgesteld worden hoe de bijdrage berekend moet worden. Gelet op het feit dat omzetverhoudingen ontbreken, is niet duidelijk hoe deze regeling vergelijkbaar zal zijn met de bepalingen binnen de huidige regelgeving van omzetbelasting. De leden van de VVD-fractie vragen de regering duidelijkheid te verschaffen op dit punt.

Er wordt nogal wat nadere regelgeving aangekondigd. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of deze regelgeving niet aan de Kamer dient te worden voorgelegd. Kan er een voorhangprocedure plaatsvinden? De leden van de CDA-fractie hopen dat er niet te veel administratieve rompslomp voortvloeit uit dit wetsvoorstel. Voor bepaalde gemeenten betekent de introductie van het BTW-compensatiefonds een nieuwe administratie. Op grond van welke feiten heeft de regering geconcludeerd dat de administratieve lasten slechts marginaal zullen toenemen? Waarom is gekozen voor een maandelijkse aangifteplicht? Ook de Belastingdienst krijgt met de uitvoering te maken. Wordt met het oog op uniforme uitleg van deze nieuwe wetgeving de uitvoering van het BTW-compensatiefonds centraal gecoördineerd? Komt er een aparte BTW-aangifte? Op welke wijze kan de Belastingdienst controleren of de in het buitenland betaalde BTW werkelijk aldaar is afgedragen en conform de wettelijke bepalingen in rekening is gebracht?

De leden van de fractie van D66 willen graag toegelicht zien hoe de bijdrage zal worden berekend bij gemengd gebruik van goederen en diensten (gebruik van zowel publieke taken als ondernemersactiviteiten). De leden van de D66-fractie willen voorts graag toegelicht hebben of de uitgaven van de Belastingdienst ten behoeve van de uitvoering van het BTW-compensatiefonds zullen worden toegerekend aan het nog op te richten begrotingsfonds.

## **10. Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen**

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de Raad van State en van de Raad voor de Financiële Verhoudingen. De eerstgenoemde was negatief. De RFV heeft nog geen advies gegeven, omdat de financiële effecten van de invoering van het fonds niet bekend waren. Deze leden vinden het opmerkelijk dat de regering na twee negatieve adviezen, het voorstel toch heeft ingediend. Kan de regering uiteenzetten waarom zij van mening is, dat deze adviezen voor haar niet zwaarwegend zijn?

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 2, tiende lid*

In artikel 2, lid 10, van het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd

dat de minister van Financiën nadere regels stelt ten aanzien van de minimumuitkering en de vereveningsfactor. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat ministeriële regelingen die zo verstrekkende gevolgen kunnen hebben, voorgelegd dienen te worden aan de Tweede Kamer door middel van een voorhangprocedure. Kan de regering dit toezeggen?

De voorzitter van de commissie,  
Van Gijzel

De griffier van de commissie,  
Janssen