

Vergaderjaar 2000–2001

**27 293**

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

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 maart 2001

#### **Inhoudsopgave**

ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	1
2. BTW-problematiek	6
3. BTW-compensatiefonds	9
4. Gemeenten en provincies versus andere overheden	18
5. De voeding van het fonds en de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds	21
6. Budgettaire effecten individuele gemeenten en provincies	26
7. Kostendekkende heffingen	32
8. Gemeenschappelijke regelingen	33
9. Uitvoering van het BTW-compensatiefonds	34
10. Rfv-advies	39
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	39

#### **ALGEMEEN DEEL**

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

Het voorliggende wetsvoorstel strekt er met name toe voor provincies en gemeenten de BTW als beslissingsfactor te neutraliseren bij de keuze tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden daarvan. Wij zijn verheugd dat de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks deze doelstelling onderschrijven, dat de leden van de VVD-fractie de beoogde ontwikkeling toejuichen en dat de leden van de D66-fractie het kabinetsstreven steunen om provincies en gemeenten een grotere vrijheid in de keuze tussen in- en uitbesteden te geven. Net als de leden van de VVD-fractie voorzien ook wij dat het BTW-compensatiefonds een positief effect heeft op de werking van markten. Voorts onderkennen wij met de leden van de GroenLinks-fractie dat het wetsvoorstel er toe kan leiden dat minder adviseurs worden ingehuurd voor BTW-constructies. De leden van de CDA-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat er een BTW-compensatiefonds moet komen. De leden van de fracties van GPV

en RPF zien de voordelen van het voorgestelde BTW-compensatiefonds, maar menen dat moeilijk aannemelijk kan worden gemaakt of de voordelen opwegen tegen de nadelen. In deze nota zullen wij de gestelde vragen beantwoorden. Daarmee willen wij ook de aanwezige twijfels wegnemen.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering het wetsvoorstel nader te motiveren.

De motivatie tot het indienen van dit wetsvoorstel ligt in de verstoring die de heffing van omzetbelasting heeft op afwegingen die door gemeenten en provincies worden gemaakt. Deze verstoring is op drie punten zichtbaar: de afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden daarvan aan private partijen, de prikkel tot het aangaan van constructies om daarmee de lasten van de omzetbelasting te beperken en de problematiek rond het onderling uitwisselen van personeel tussen gemeenten en provincies.

De heffing van omzetbelasting leidt op dit moment bij overheidslichamen tot een verstoring in de afweging die gemaakt wordt tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden daarvan. Doordat de BTW-lasten bij uitbesteden maximaal 19% hoger zijn, stimuleert de heffing van BTW overheden taken zelf uit te voeren, ook al zijn private partijen efficiënter in het uitvoeren daarvan. Daarmee kunnen, zoals hierna in paragraaf 3 wordt toegelicht, substantiële maatschappelijke efficiencyvoordelen verloren gaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken als de inzameling van huisvuil, het onderhoud aan gebouwen, het straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden, groenbeheer en dergelijke. Het wetsvoorstel heeft tot doel te voorkomen dat de BTW een bepalende factor is in een keuzeprocess rond het uitbesteden van activiteiten. Daardoor worden de overheden zo goed mogelijk in staat gesteld zelf op basis van wel relevante argumenten dergelijke afwegingen te maken. Overigens wordt opgemerkt dat ook in de situatie dat een overheid een taak uitbesteedt deze nog steeds zelf verantwoordelijk blijft. Bij uitbesteding wordt slechts de keuze gemaakt de uitvoering bij een private partij neer te leggen.

Doordat de heffing van omzetbelasting afwegingen door gemeenten en provincies beïnvloedt, proberen zij door middel van het aangaan van belastingbesparende constructies de hoogte van de BTW-lasten te beperken. In het verleden zijn met name met betrekking tot onroerende zaken dergelijke constructies toegepast en door middel van wetgeving beëindigd.<sup>1</sup> Ook nu blijkt er voor gemeenten en provincies nog een prikkel te bestaan om op zoek te gaan naar mogelijkheden om de lasten van de omzetbelasting te beperken. Hier gaan BTW-opbrengsten voor het Rijk mee verloren. Daarnaast leidt dit tot forse inspanningen voor de Belastingdienst. Beide effecten zijn maatschappelijk ongewenst. Met het compenseren van de omzetbelasting, verdwijnt de prikkel om op zoek te gaan naar de mogelijkheden de BTW-druk te verminderen. Deze compensatie wordt mede gefinancierd door een uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds.

Tot slot leidt de heffing van omzetbelasting er toe dat het voor gemeenten en provincies relatief duur is om onderling personeel te detacheren. De gemeente of provincie treedt in dat geval op als belast ondernemer (vergelijk een uitzendorganisatie) en moet BTW in rekening brengen bij de gemeente of provincie die het personeel tijdelijk in dienst heeft. Doordat de BTW wordt gecompenseerd verdwijnt dit probleem.<sup>2</sup> De invoering van een BTW-compensatiefonds heeft naast de bovengenoemde argumenten ook nog een aantal voor de gemeenten en provincies positieve neveneffecten, bijvoorbeeld op het vlak van de bestemmingsplannen en bij het organiseren van evenementen. Deze neveneffecten worden hierna in paragraaf 2 besproken.

<sup>1</sup> Wet bestrijding constructies onroerende zaken (Wet van 18 december 1995, Stb. 659).

<sup>2</sup> Op dit moment bestaat een beperkte goedkeuring om heffing van BTW achterwege te laten op het ter beschikking stellen van personeel in het kader van (her)structurering van publiekrechtelijke lichamen. Deze goedkeuring en de voorwaarden zijn neergelegd in het besluit van 21-3-1995 nr. VB/952 (V-N 1995 blz. 1243 pt. 21, FED 1995/356), laatstelijk gewijzigd op 31-7-2000 nr. RTB/2000/1326 (mededeling 36, NTFR nr. 34 2000/1252).

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66 en GroenLinks vragen naar een eventueel uitstel van de invoering van het BTW-compensatiefonds tot 1 januari 2003. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen waarom de regering haast heeft met het BTW-compensatiefonds. Verder is bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook namens de SGP-fractie gevraagd naar een mogelijk uitstel (kamerstukken II 27 400 B en C, 2000–2001, nr. 9, blz. 8).

In de brief van 1 februari 2001 van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer is gemeld dat in een bestuurlijk overleg met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg is afgesproken dat de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor zowel gemeenten als provincies wordt uitgesteld tot 1 januari 2003 (kamerstukken II 27 293, 2000–2001, nr. 5). In de nota van wijziging wordt hiertoe artikel 13 van het wetsvoorstel gewijzigd. De reden van dit uitstel is mede gelegen in de inspanningen die gemeenten nog moeten verrichten voor een goede invoering van de euro. De leden van verschillende fracties wijzen hier ook op. Verder is de voorbereidingstijd van belang die nodig is voor een goede invoering van het BTW-compensatiefonds door provincies en gemeenten. In de brief van de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) van 3 januari 2001 aan de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer wordt hier ook op gewezen.

We begrijpen de opmerkingen van de PvdA-fractie in paragraaf 9 van het verslag zo dat naar hun oordeel met het opschuiven van de invoeringsdatum een onevenredige vergroting van de administratieve taken van de lokale overheden wordt voorkomen. De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat uitstel veel problemen oplost. Verder willen wij, dit onder verwijzing naar de opmerkingen van leden van de D66-fractie, onduidelijkheden zoveel mogelijk wegnemen. Wij vertrouwen er op dat deze nota daaraan bijdraagt.

Uitstel leidt er wel toe dat wij nu een jaar langer niet in staat zullen zijn een oplossing te bieden voor sommige BTW-problemen waar provincies en gemeenten mee kampen. Wij delen daarom de inzet van de leden van de VVD-fractie dat het BTW-compensatiefonds met behoud van de vereiste zorgvuldigheid snel wordt ingevoerd.

Daarbij is het wenselijk om gewoon door te gaan met het wetgevingstraject voor het BTW-compensatiefonds, zodat na afronding van de parlementaire behandeling voor de provincies en gemeenten voldoende voorbereidingstijd resteert. Na afronding van de parlementaire behandeling zal verder een intensivering plaatsvinden van de voorlichting aan de provincies en gemeenten.

De fracties van VVD, CDA, D66 en GroenLinks vragen een reactie op de brief van de VNG van 3 januari 2001 aan de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. Hierboven zijn wij reeds ingegaan op het verzoek om uitstel van de inwerkingtreding tot 1 januari 2003. Bij de beantwoording van de vragen uit het verslag, zullen wij ook de andere vragen en opmerkingen van de VNG betrekken. In algemene zin merken wij op dat zowel de VNG als het Interprovinciaal Overleg (IPO) in het bestuurlijk van 31 januari 2001 hebben laten weten dat het idee van het BTW-compensatiefonds hen nog steeds aanspreekt<sup>1</sup>. De VNG heeft gemeld het wetsvoorstel van belang te vinden omdat de afweging tussen uitbesteden en niet-uitbesteden beter wordt en omdat bepaalde ongewenste effecten van de BTW-heffing verdwijnen. Sommige aspecten, zoals het comptabele probleem met de afschrijfbaar activa, moesten volgens hem nog nader worden uitgewerkt.

Het IPO heeft gemeld dat de provincies op een goede manier door willen met het BTW-compensatiefonds. Overigens is ons bekend dat met name in gemeentekring verschillend wordt gedacht over de invoering van het

---

<sup>1</sup> Zie ook VNG-magazine, 9 februari 2001, blz. 5.

BTW-compensatiefonds. Wij streven er naar om tot een goed uitvoerbaar systeem te komen, waarmee de belangrijke voordelen van het BTW-compensatiefonds kunnen worden verwezenlijkt. Afgesproken is enkele aspecten nog voor het bestuurlijk voorjaarsoverleg van 11 april 2001 uit te werken. Tijdens dit voorjaarsoverleg kan dan het totaalpakket van het BTW-compensatiefonds besproken worden. Uiteraard zal de Tweede Kamer over de uitkomsten van dit overleg worden geïnformeerd.

De leden van de fracties van CDA, D66, GPV en RPF vragen naar het comptabele vraagstuk van de investeringen en de oude activa. Dit aspect wordt ook besproken in de brief van de VNG van 3 januari 2001. Bij dit comptabele vraagstuk is van belang dat de Werkgroep financiële verslaglegging (FinVer) op 4 september 2000 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën een advies heeft uitgebracht over de financiële verslaglegging van provincies en gemeenten met betrekking tot het BTW-compensatiefonds. Een afschrift van dit advies is als bijlage bij deze nota opgenomen.<sup>1</sup>

De werkgroep heeft een algemeen advies geformuleerd ten aanzien van de wijze van verwerken van de effecten van de BTW. Daarbij zijn twee methoden te onderscheiden:

- a. De netto-methode: alle compensabele uitgaven worden exclusief BTW geboekt en de BTW wordt afzonderlijk als compensabele uitgave verwerkt.
- b. De bruto-methode: alle compensabele uitgaven worden inclusief BTW geboekt en de BTW staat als zodanig niet herkenbaar in de verslaglegging.

De werkgroep heeft geadviseerd om te kiezen voor de netto-methode. Hoofdoverwegingen zijn dat deze methode voldoet aan het uitgangspunt van de financiële verslaglegging en dat de doelen van het BTW-compensatiefonds door die methode het beste worden ondersteund. In haar advies maakt de werkgroep melding van een belangrijke complicatie van de netto-methode, die er mee verband houdt dat gemeenten en provincies overeenkomstig de Comptabiliteitsvoorschriften het stelsel van baten en lasten toepassen. De complicatie hiervan is dat bij investeringen de (kapitaal)lasten bij gemeenten en provincies worden genomen in meerdere jaren conform de periode waarover de desbetreffende investering wordt afgeschreven. De jaarlijkse bijdrage uit de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds voorziet in een dekking voor de jaarlijkse (kapitaal)lasten. Indien de BTW over deze investeringen wordt gecompenseerd uit het BTW-compensatiefonds, zal het Rijk vanwege de beoogde budgetneutraliteit een bedrag gelijk aan deze BTW-compensatie korten op de algemene uitkering uit het gemeentefonds casu quo het provinciefonds. Daarmee worden gemeenten en provincies direct geconfronteerd met een korting op de algemene uitkering die wordt gecompenseerd door lagere (kapitaal)lasten als gevolg van het in mindering brengen van de BTW op de investeringen in de jaren waarover de investeringen worden afgeschreven. Hierbij is sprake van een mismatch in de tijd. Anderzijds zullen provincies en gemeenten bij de netto-methode minder (bestemmings)reserves en voorzieningen nodig hebben omdat zij exclusief BTW kunnen investeren; dit geldt in elk geval – de VNG erkent dat ook in de brief van 3 januari 2001 – voor bestemmingsreserves en voorzieningen die in het leven zijn geroepen ter vervanging van kapitaalgoederen, zoals bij rioleringen.

In het bestuurlijk overleg van 31 januari 2001 is geconcludeerd dat het hier besproken comptabele probleem budgettair neutraal moet worden opgelost voor zowel Rijk als de provincies en gemeenten. Binnen die randvoorwaarde worden oplossingen gezocht. In dat kader is op 20 februari 2001 opdracht gegeven aan Ernst & Young voor het verrichten van een feitenonderzoek naar de consequenties van de netto-methode. Door een deel-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

waarneming bij gemeenten uit te voeren moet een beter kwantitatief beeld worden gevormd van het daarbij optredende overgangsvraagstuk. Daarbij worden de budgettaire nadelen en voordelen van die methode voor gemeenten gekwantificeerd. De resultaten van dit onderzoek worden binnen een maand verwacht.

Mede op basis van de resultaten van het hiervoor genoemde onderzoek van Ernst & Young en de uitkomsten van het bestuurlijk overleg van 11 april 2001, zal een nadere afweging moeten worden gemaakt. Uiteraard zullen wij de Tweede Kamer hierover nader informeren.

De leden van de D66-fractie menen dat de invoering van het BTW-compensatiefonds een administratief complexe zaak is. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen zich af of niet te snel is gezegd dat de administratieve lasten voor de gemeenten en provincies beperkt van omvang zullen zijn. Ook de VNG heeft hier opmerkingen over gemaakt. Graag lichten wij toe waarom de toename van de administratieve lasten beperkt is. Uitgaande van de voorgestelde wet moet uit de boekhouding blijken hoeveel compensabele BTW de gemeenten en provincies kunnen claimen. Dit is zichtbaar te maken door de aanleg van nieuwe grootboekrekeningen «compensabele binnenlandse BTW» en «compensabele buitenlandse BTW». Een binnenkomende factuur wordt nu ook door codering gesplitst naar diverse grootboekrekeningen en vervolgens bewaard. Indien in de factuur compensabele BTW zit, zal die BTW door een journaalpost naar de nieuwe grootboekrekening compensabele BTW worden geboekt. Deze grootboekrekening moet per periode worden afgesloten en kan dienen als totaalrekening voor de opgave van de bijdrage aan de Belastingdienst. Deze opgave moet maandelijks worden gedaan. In wezen wijken deze handelingen niet af van wat een normale ondernemer doet. Bovendien zijn deze handelingen sterk geautomatiseerd.

De verwerking van de facturen die op de belaste en vrijgestelde ondernemersactiviteiten van de gemeenten betrekking hebben verandert na inwerkingtreding van de voorgestelde wet niet. Dit geldt eveneens voor de facturen die betrekking hebben op niet-compensabele taken. Deze zullen op dezelfde wijze als nu worden verwerkt. Voor de verwerking van de facturen, die zowel op belaste ondernemersactiviteiten, vrijgestelde ondernemersactiviteiten en al dan niet compensabele taken betrekking hebben, wordt verwezen naar paragraaf 9 van deze nota.

Een ander aspect betreft de aanpassing van de begrotingen van de provincies en gemeenten aan de invoering van het BTW-compensatiefonds. Dit betreft een eenmalige aanpassing. De tijd die nodig is voor een zorgvuldige aanpassing van deze begrotingen heeft er mede toe geleid dat de invoering van het BTW-compensatiefonds verschoven is naar 1 januari 2003. Deze verschuiving stelt gemeenten en provincies nu in staat de invoering van het BTW-compensatiefonds nauwkeurig en zorgvuldig voor te bereiden.

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen naar de reactie van de Europese Commissie op de melding van het wetsvoorstel.

De eerste kennisgeving van het wetsvoorstel heeft de Commissie nooit bereikt. Onlangs is een nieuwe kennisgeving verzonden. Zodra de reactie van de Commissie ontvangen wordt, zal de Tweede Kamer daarover worden bericht. Overigens verwachten wij niet dat de Commissie bezwaar tegen het wetsvoorstel zal hebben gezien het antwoord van de Commissie op de vraag van het lid van het Europees Parlement Hansenne waarin wordt aangegeven dat de Commissie van mening is dat een vergelijkbare regeling van het Verenigd Koninkrijk geen inbreuk maakt op de BTW-richtlijnen en dat het een zuiver budgettair instrument betreft<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Schriftelijke vraag P-2861/99, Michel Hansenne (PPE-DE), 2000/C225 e/241.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks merken terecht op dat het onderzoek naar de uitname uit het gemeentefonds en het provincie-

fonds volgens onze planning eind 2000 afgerond zou worden. Dit onderzoek is in onze opdracht verricht door het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek B.V. (Cebeon). Het ontbreken van enkele belangrijke gegevens van een aantal grotere gemeenten leidde er helaas toe dat Cebeon eind vorig jaar niet tot een zorgvuldige en nauwkeurige bepaling van de uitneemformules kwam. Inmiddels heeft Cebeon op 22 februari 2001 het onderzoeksrapport vastgesteld. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoeksrapport worden hierna in paragraaf 3 besproken. Op 22 februari 2001 hebben wij over het Cebeon-rapport advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Het onderzoeksrapport en de adviesaanvraag zijn als bijlage bij deze nota gevoegd.<sup>1</sup> Wij vertrouwen erop dat wij het advies van de Rfv binnen enkele weken ontvangen. Uiteraard zullen wij de Tweede Kamer hierover nader informeren.

De leden van de fractie van het GPV vragen inzicht in de budgettaire effecten van de invoering, mede gebaseerd op buitenlandse ervaringen. Het hiervoor genoemde onderzoek van Cebeon heeft inzicht gegeven in de omvang van de budgettaire effecten die met de invoering van het BTW-compensatiefonds gepaard gaan. Relevante gegevens over de budgettaire effecten van de invoering van het fonds in het buitenland zijn niet aanwezig. Daarbij geldt dat in een aantal gevallen dergelijke effecten niet zijn opgetreden doordat het compensatiefonds gelijktijdig is ingevoerd met de heffing van omzetbelasting. Hierdoor kon het fonds eenvoudig gefinancierd worden uit de BTW-opbrengsten. Daarnaast wordt het fonds in een aantal landen gevoed met relatief globale maatstaven als de belastingcapaciteit of het aantal inwoners. Het spreekt voor zich dat de voeding van het fonds in Nederland – waarbij gebruik wordt gemaakt van de verdeelmaatstaven in het gemeente- en provinciefonds – beter aansluit bij de daadwerkelijke kosten van gemeenten en provincies.

De leden van de fractie van GPV en RPF delen verder de twijfels van de gemeenten omtrent de budgettaire neutraliteit op microniveau. De invoering van het BTW-compensatiefonds vindt voor de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit voor provincies budgettair neutraal plaats. Individuele gemeenten en provincies kunnen daarentegen geconfronteerd worden met initiële positieve of negatieve budgettaire effecten. Er is dus geen sprake van initiële budgettaire neutraliteit op microniveau. De initiële negatieve budgettaire effecten zullen beperkt worden door het hanteren van een onderbandbreedte, die een minimumuitkering uit het BTW-compensatiefonds garandeert. Dit wordt hierna in paragraaf 3 nader toegelicht.

Naast de initiële budgettaire effecten, zijn er effecten op langere termijn. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn er in beginsel voor alle gemeenten en provincies mogelijkheden om efficiencyvoordelen te behalen met uitbesteden van taken.

## **2. BTW-problematiek**

De vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom de oplossing van de BTW-problematiek niet is gezocht in het verlenen van een recht op aftrek van voorbelasting valt kort te beantwoorden: de Zesde BTW-richtlijn staat het niet toe. In de systematiek van de richtlijn is het recht op aftrek gebonden aan het verrichten van prestaties in de ondernemerssfeer. Het kenmerk van de overheidsprestaties waarop het BTW-compensatiefonds ziet is nu juist dat deze prestaties niet worden verricht in het kader van een onderneming. Ook biedt de Zesde BTW-richtlijn niet de ruimte om definities in de nationale wet omzetbelasting naar believen op te rekken.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



De leden van de fracties van het GPV en de RPF vragen zich af hoe sterk de rol van BTW is bij de afweging tussen inbesteden en uitbesteden. Zij vragen of er nog wel sprake is van een vrije keuze en wat de voorkeur van de regering tot het uitbesteden van taken veroorzaakt.

Dit wetsvoorstel is niet ingegeven door een principiële voorkeur van de regering voor het uitbesteden van taken. De achtergrond is veeleer dat de heffing van omzetbelasting bij de afweging van overheden tussen het inbesteden en het uitbesteden van activiteiten tot forse verschillen leidt. Afhankelijk van de opbouw van de kosten van inbesteden (de omvang van de toegevoegde waarde) kan het verschil oplopen tot 19% (het normale BTW-tarief). Dit houdt in dat gemeenten en provincies op dit moment geen volledige keuzevrijheid kennen. Doordat inbesteden door de heffing van BTW relatief goedkoper is zullen zij veelal kiezen voor inbesteden, ook in die gevallen dat het uitbesteden van de activiteit, afgezien van de heffing van omzetbelasting, goedkoper is. Juist door de verstoring van de BTW te laten vervallen wordt de keuzevrijheid van de betreffende overheid vergroot.

Overigens zijn er ook enkele niet onbelangrijke positieve neveneffecten van de voorgestelde wet.

Twee voorbeelden van positieve neveneffecten zijn het vervallen van de zogenaamde BTW-28-resolutie en het verkrijgen van aftrek van voorbelasting op gratis toegankelijke manifestaties.

Het eerste voorbeeld betreft BTW-28<sup>1</sup>. Deze resolutie bevat een goedkeuring voor gemeenten om onder voorwaarden toch aftrek van BTW te krijgen op de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn onder andere openbare straten, pleinen, plantsoenen, rioleering, lichtmasten en brandkranen. Zonder deze goedkeuring zouden de gemeenten geen aftrek van BTW krijgen op de aanleg van deze voorzieningen, omdat zij hiervoor immers geen ondernemer zijn in de zin van de Wet op de omzetbelasting 1968. Het lijkt tegenstrijdig dat het vervallen van deze goedkeuring een positief effect oplevert voor de gemeenten. Toch leveren met name de voorwaarden die aan deze BTW-28 verbonden zijn veel rekenwerk op voor de gemeenten en is de aftrek van BTW soms niet volledig. Aftrek van BTW op de aanleg van gemeenschapsvoorziening wordt alleen gegeven als de opbrengst verkregen met de met BTW belaste verkoop van bouwterreinen hoger is dan de kosten van het bouwrijp maken van die bouwterreinen. Resterend er een positief saldo dan kan de BTW op de aanleg van de gemeenschapsvoorziening in zoverre tot aftrek leiden. Voor een goed begrip is het noodzakelijk aan de hand van een voorbeeld de werking te zien dat aftrek niet altijd voor 100% is geregeld in BTW-28.

#### *Voorbeeld*

Stel, een gemeente voert een bestemmingsplan uit. In het kader daarvan levert deze gemeente bouwterreinen voor een totaalbedrag van f 10 000 000. De kosten van de bouwterreinen bedragen f 6 750 000. Voor de aanleg van de gemeenschapsvoorzieningen resteert derhalve een bedrag van f 3 250 000.

Indien de werkelijke kosten van de aanleg van de aan dit bestemmingsplan toe te rekenen gemeenschapsvoorzieningen f 3 000 000 bedragen, kan de inkoop-BTW die betrekking heeft op deze aanleg – hoewel geen belaste ondernemersactiviteit – op dit moment op grond van de resolutie BTW-28 al volledig in aftrek worden gebracht op de BTW-aangifte. Deze inkoop-BTW zal in de toekomst vanuit het BTW-compensatiefonds worden gecompenseerd.

Indien de kosten van de aanleg van de gemeenschapsvoorzieningen niet f 3 000 000 bedragen, maar bijvoorbeeld f 4 000 000, komt op dit moment de inkoop-BTW over het bedrag van f 3 250 000 (de kostendekkende

---

<sup>1</sup> Resolutie van 6 augustus 1980, nr. 280-10178.

component) op grond van resolutie BTW-28 voor aftrek in aanmerking. Vanaf 1 januari 2003 zal de inkoop-BTW over zowel het kostendekkende deel (de inkoop-BTW over de f 3 250 000) als het niet-kostendekkende deel (de inkoop-BTW over de f 750 000) voor compensatie in aanmerking komen.

Dit voorbeeld is uiteraard een vereenvoudigde weergave van de complexe berekening die per bestemmingsplan door de gemeenten moet worden gemaakt. Met de invoering van het BTW-compensatiefonds wordt deze BTW-28-resolutie overbodig, omdat dan de BTW volledig op de aankopen voor compensabele overheids- en niet-ondernemersprestaties gecompenseerd wordt. Dit geldt dan ook voor de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen.

Het tweede voorbeeld van een positief neveneffect heeft betrekking op door de gemeenten georganiseerde gratis toegankelijke festivals. Om voor aftrek van BTW op de kosten van de organisatie van zo'n feest in aanmerking te komen geldt onder andere dat de gemeente een toegangsprijs moet heffen. De Wet op de omzetbelasting 1968 stelt namelijk dat pas sprake is van een dienst als de prestatie tegen vergoeding wordt verricht. Ook de bepaling in de Zesde Europese richtlijn spreekt van diensten onder bezwarende titel. Bij het verrichten van een dienst zonder dat daartegenover een vergoeding staat, ontbreekt het ondernemerschap. Zonder ondernemerschap bestaat er geen recht op aftrek van BTW. Tot nu toe is het voor gemeenten dus onmogelijk om een gratis toegankelijk festival te organiseren en toch aftrek van BTW te krijgen, zij treden immers op als niet-ondernemer. Dit zelfde geldt als slechts een symbolische toegangsprijs wordt gevraagd. Binnen de voorgestelde Wet op het BTW-compensatiefonds krijgt de gemeente ook bij compensabele niet-ondernemersprestaties de BTW op de kosten gecompenseerd. Dit geldt dus ook voor de gratis toegankelijke festivals.

Een niet onbelangrijk neveneffect van dit wetsvoorstel is het wegnemen van de prikkel om te zoeken naar en gebruik te maken van, voor het Rijk ongewenste, fiscale constructies door provincies en gemeenten. Door de Wet bestrijding constructies onroerende zaken (Wet van 18 december 1995, Stb. 659) is al een halt toegeroepen aan het ongewenste gebruik van de optiemogelijkheid voor de verhuur van onroerende zaken door niet (volledig) aftrekgerechtigde gebruikers, zoals gemeenten en provincies. Inmiddels signaleert de Belastingdienst dat niet (volledig) aftrekgerechtigde gebruikers via andere wegen trachten de omzetbelastingdruk te ontlopen.

Wat betreft onroerende zaken wordt in sommige constructies gestuurd op de regel dat de verhuur van onroerende machines en bedrijfsinstallaties wordt uitgezonderd van de algemene vrijstelling voor de verhuur van onroerende zaken (artikel 11, eerste lid, onderdeel b, 1°, van de Wet op de omzetbelasting 1968). Als gevolg van die regel is de verhuur van onroerende machines en bedrijfsinstallaties, zoals bijvoorbeeld vuil- of slibverwerkingsinstallaties, belast zonder dat daarvoor een optieverzoek nodig is. De Wet bestrijding constructies onroerende zaken grijpt aan op het ongewenste gebruik van de optiemogelijkheid. Nu in de genoemde situatie voor het belasten van de verhuur geen optie nodig is, heeft deze reparatiewetgeving daarop geen effect.

Ook bij roerende zaken wordt de Belastingdienst geconfronteerd met constructies. Deze constructies hebben als doel om via een omweg de voorbelasting die drukt op de aanschaf van roerende zaken (gedeeltelijk) in aftrek te brengen. Provincies en gemeenten hebben voor hun aanschaffingen voor overheidstaken en niet-ondernemerstaken geen recht op aftrek van voorbelasting. Door een rechtspersoon tussen te schuiven en de roerende zaken niet rechtstreeks aan te schaffen, maar te huren van



deze rechtspersoon beoogt men de omzetbelastingdruk in de tijd te spreiden of te minimaliseren. Deze verhuur geschiedt vaak onder condities die ongebruikelijk zijn bij transacties tussen onafhankelijke partijen. De verhuurconstructie betreft één van de varianten van dergelijke constructies. In de praktijk komen verscheidene andere varianten voor. Al met al blijkt er thans voor gemeenten en provincies een prikkel te bestaan om op zoek te gaan naar mogelijkheden om de lasten van de omzetbelasting te beperken. Hier gaan BTW-opbrengsten voor het Rijk mee verloren. Daarnaast leidt dit tot forse inspanningen voor de Belastingdienst. Beide effecten zijn maatschappelijk ongewenst.

### 3. BTW-compensatiefonds

Het voorstel heeft tot doel de verstoring in de afweging tussen het inbesteden en het uitbesteden van overheidsactiviteiten op te lossen. Dit houdt in dat het financiële voordeel van inbesteden ten opzichte van het uitbesteden van taken zal komen te vervallen. De leden van de fractie van de PvdA vragen of er mogelijkheden zijn de positieve prikkel tot uitbesteden die met de systematiek op voorhand gepaard gaat te neutraliseren. De leden van de fractie van het CDA betwijfelen of het gewenst of beoogd is dat lagere overheden die veel uitbesteden beloond worden en die weinig uitbesteden bestraft worden.

We stellen voorop dat het wetsvoorstel niet beoogt te belonen of te bestraffen. De invoering van het compensatiefonds gaat wel gepaard met initiële positieve en negatieve budgettaire effecten voor individuele gemeenten en provincies. Zoals hierna nader wordt toegelicht, zijn daarvoor verschillende oorzaken aan te wijzen.

Het is niet zo dat een gemeente of provincie eventuele initiële negatieve budgettaire effecten kan compenseren door zonder meer taken uit te besteden, teneinde daarmee een hogere uitkering uit het fonds te verkrijgen. Met deze hogere uitkering kan de gemeente of provincie immers slechts de hogere BTW-lasten betalen die het gevolg zijn van de keuze om taken uit te besteden. In zoverre is er geen sprake van een ongeclausuleerde prikkel tot uitbesteden. Een gemeente of provincie kan na inwerkingtreding van de voorgestelde systematiek wel budgettaire voordelen behalen met uitbesteden wanneer er een efficiencyvoordeel gerealiseerd kan worden, doordat een private partij een activiteit goedkoper kan uitvoeren dan de gemeente of provincie zelf. Het wetsvoorstel zorgt er onder meer voor dat gemeenten en provincies een betere afweging kunnen maken. Het staat een gemeente of provincie evenwel steeds vrij een taak zelf uit te voeren. Zelfs als de uitvoering van een activiteit door een gemeente duurder is dan de uitvoering door een externe marktpartij, is de gemeente nog vrij die activiteit zelf uit te voeren. Er wordt dus geen inbreuk gemaakt op de lokale autonomie.

De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen meer inzicht te geven in de mogelijke efficiencywinsten die gepaard gaan met het uitbesteden van overheidsactiviteiten.

Wetenschappelijk onderzoek in zowel het buitenland als in Nederland heeft aangetoond dat bij een groot aantal activiteiten efficiencyvoordelen gerealiseerd kunnen worden door deze uit te besteden aan de markt.<sup>1</sup>

Deze kostenbesparingen hangen samen met de aanwezige prikkel vanuit de markt om efficiënter te gaan werken, waardoor het management verbetert, efficiënter wordt omgegaan met kapitaalgoederen en de innovatie toeneemt. De omvang van deze voordelen varieert naar de verschillende activiteiten, maar kostenvoordelen van rond de 10% tot 30% worden geconcludeerd.

Door de werking van de BTW worden deze kostenvoordeel thans tot maximaal 19% afgeroomd. Door de BTW te compenseren, vervalt de kosten-

---

<sup>1</sup> S. Domberger, S. Rimmer, Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey, *International Journal of the Economics of Business*, vol 1 (3), p. 439–453 (1994); S. Domberger, P. Jensen, Contracting out by the public sector, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, p. 67–78 (1997); R. H. J. M. Gradus, E. Dijkgraaf, Vuilophaal kan goedkoper: de winst van uitbesteding, *ESB*, 19 februari 1997, p. 144–147; Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Zelf doen of laten doen, de rol van gemeenten in de inzameling van afval*, Den Haag, 1999, p. 41–42.

factor BTW als onderdeel van de afweging tussen in- en uitbesteden. In situaties waarin een provincie of gemeente onder het huidige regime besluit niet tot uitbesteden over te gaan, omdat rekeninghoudend met het BTW-effect geen sprake is van een kostenvoordeel, kan er na invoering van het BTW-compensatiefonds dus een kostenvoordeel zijn te behalen van maximaal 19%<sup>1</sup>.

Uiteraard spelen meerdere argumenten een rol bij de afweging rond het al dan niet uitbesteden van overheidstaken. Niet altijd is er sprake van potentiële efficiencywinsten in de markt. Soms leidt het uitbesteden ook tot een te sterke afhankelijkheid van marktpartijen. In die gevallen kan het verstandig zijn om taken zelf uit te voeren. Het BTW-compensatiefonds zorgt er wel voor dat gemeenten en provincies deze afweging optimaal kunnen maken, zonder de versturende invloed van verschillen in de heffing van BTW tussen de beide alternatieven.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks geven aan beducht te zijn voor de situatie dat gemeenten en provincies taken uitbesteden en daarna geen vrije keuze hebben deze weer zelf uit te voeren. De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen daarbij ook naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over dit onderwerp.

Bij de afweging die gemeenten en provincies maken rond de uitbesteding van overheidstaken speelt een groot aantal argumenten. De keuze om een taak uit te besteden wordt veelal gemaakt vanwege de efficiencyvoordelen die daarmee zijn te realiseren. Een private partij is evenwel niet per definitie in staat een taak goedkoper uit te voeren dan de overheid zelf. Daarnaast gaat ook het uitbesteden van activiteiten aan de markt soms gepaard met extra kosten (transactie-, contracts-, toezichts- en beheerskosten). Een belangrijke voorwaarde voor een kostenbesparende uitbesteding is dat de markt waarop de private partij opereert die de taak moet uitvoeren voldoende competitief is. Er moeten voldoende partijen op de markt aanwezig zijn waardoor de concurrentie zorgt voor een efficiënt opererende markt. Wanneer de taak zeer specialistisch is, zal het aantal aanbieders veelal beperkt zijn, waardoor de kans kleiner is dat uitbesteden aan de markt leidt tot lagere kosten. Een belangrijk aspect is ook de mate waarin met de uitvoering van taken specifieke investeringen gepaard gaan. Wanneer er sprake is van investeringen die verloren gaan wanneer een overheid de keuze wil maken over te stappen naar een andere private partij, is er feitelijk geen sprake van concurrentie tussen meerdere aanbieders. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst daar ook op in zijn rapport «Het Borgen van Publiek Belang» (Den Haag, 2000, rapport nr. 56). Steeds moet goed afgewogen worden of er daadwerkelijk sprake is van concurrentie op de markt waarin de taak wordt uitbesteed. Deze afweging kan alleen maar op lokaal niveau worden gemaakt.

Voorts geldt dat in situaties waar specifieke investeringen nodig zijn voor het uitvoeren van een taak, het niet altijd eenvoudig zal zijn om weer in te besteden. Dit aspect zal ook moeten worden meegewogen bij het besluit bepaalde activiteiten al dan niet uit te besteden.

De uitname uit het gemeente- en provinciefonds wordt gebaseerd op het onderzoek van Cebeon. Daarin is voor de uitgavencategorieën van gemeenten en provincies onderzocht wat de hoogte van de uitgaven en de bijbehorende BTW-lasten zijn. Daardoor wordt de uitname gebaseerd op de uitgaven van gemeenten en provincies, rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten en provincies. Bij de vormgeving van het fonds is ook een andere methode overwogen, de leden van de PvdA-fractie vragen daarnaar. De leden van de fractie van de PvdA vragen tevens of is overwogen om de voeding van het BTW-compensatiefonds te laten geschieden door per gemeente en provincie een bijdrage te bepalen

---

<sup>1</sup> In Denemarken, Finland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, is al enige tijd een BTW-compensatieregime van kracht. In Finland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is dit regime ingevoerd in samenhang met de invoering van de BTW volgens de Europese systematiek. Hierdoor is het voor deze landen niet goed mogelijk conclusies te trekken over de gevolgen van de invoering van het fonds op de mate van uitbesteding en de daarmee gepaard gaande efficiencyvoordelen. Navraag in de andere twee landen leert dat met name in Denemarken uit de ontwikkeling van de omvang van het fonds aldaar wordt geconcludeerd dat er met de invoering van het fonds een groei is van de uitbestedingen van de desbetreffende overheden.

aan de hand van de betaalde BTW in het jaar voorafgaand aan de invoering van het fonds.

De onderzochte alternatieve methode is de zogenaemde latmethode. Deze methode houdt in dat de gemeente of provincie alleen die BTW vergoed krijgt uit het fonds, die uitstijgt boven het historische niveau van BTW-uitgaven van de desbetreffende gemeente of provincie (de «lat»). De latmethode vergelijkt het historische niveau van BTW-uitgaven met de feitelijke BTW op individueel niveau, doordat het jaar van invoering van het BTW-compensatiefonds op microniveau als basisjaar wordt genomen en de daaropvolgende jaren met dit basisjaar worden vergeleken. Hierdoor ontstaat er budgettaire neutraliteit voor individuele gemeenten en provincies.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat, conform het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), er voor is gekozen de latmethode niet te hanteren, maar te kiezen voor de integrale methode. Bij de integrale methode kan vanaf het begin alle betaalde BTW bij het BTW-compensatiefonds worden gedeclareerd. Daar staat tegenover dat het Rijk gecompenseerd wordt voor de gedeerde inkomsten op het moment van invoering door het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde bedrag te verlagen.

Bij de latmethode kan bij het BTW-compensatiefonds slechts de betaalde BTW die een bepaald bedrag overschrijdt, gedeclareerd worden. Hierbij dient bepaald te worden wat elke gemeente of provincie in een bepaalde basisperiode aan BTW betaald heeft. Dat bedrag fungeert in de toekomst als basis voor de desbetreffende gemeente of provincie.

Met behulp van een vereenvoudigd voorbeeld, dat is ontleend aan het advies van de Rfv over het BTW-compensatiefonds van april 1998 (Rfv 33.01/001 008), zullen de twee methoden geïllustreerd worden.

#### *Voorbeeld*

Er zijn twee gelijke gemeenten die beide een algemene uitkering ontvangen van 1000. Gemeente A besteedt veel uit en betaalt in de basisperiode 100 aan BTW en gemeente B besteedt weinig uit en betaalt in de basisperiode 20 aan BTW.

Na invoering van het BTW-compensatiefonds zal bij gemeente B de uitbesteding gaan toenemen om na verloop van tijd ook 100 aan BTW te gaan betalen.

#### Integrale methode

Vanaf het begin kunnen A en B alle BTW bij het BTW-compensatiefonds declareren. Om de budgettaire neutraliteit voor het Rijk te garanderen wordt 120 (100+20) uit het gemeentefonds gehaald. Aangezien het in het voorbeeld om twee identieke gemeenten gaat, komt de korting op de algemene uitkering voor beide gemeenten uit op 60.

In het eerste jaar ontvangt gemeente A 100 aan BTW uit het BTW-compensatiefonds en verliest 60 aan algemene uitkering; een voordeel van 40. Gemeente B ontvangt 20 aan BTW uit het BTW-compensatiefonds en verliest 60 aan algemene uitkering; een nadeel van 40. Het Rijk speelt quitte.

Gemeente B kan zijn aanvankelijke nadeel op termijn wegwerken en uiteindelijk op een voordeel uitkomen door in de toekomst evenveel uit te besteden als gemeente A.

Bij invoering van het BTW-compensatiefonds wordt op grond van de historisch betaalde BTW bepaald dat gemeente A pas BTW terugkrijgt, voorzover hij meer dan 100 aan BTW gaat betalen. Voor gemeente B bedraagt de «lat» 20. Bij ongewijzigd beleid van gemeente A en B verandert en niets aan hun financiële situatie.

In de aanvangsfase is er geen verschil, maar de verschillen ontstaan op termijn. De gemeente die al veel uitbesteedt (A), kan vrijwel geen voordelen meer behalen. De gemeente die nu nog weinig heeft uitbesteed en dus een lage historische «lat» heeft, zal juist wel voordelen behalen. Daarmee ontstaat een structurele ongelijkheid ten nadele van het overheidslichaam dat nu al door het gewenste beleid van meer uitbesteden voert.

Zoals uit het voorbeeld blijkt zou de latmethode een onrechtvaardigheid in zich hebben doordat gemeenten en provincies die in het verleden al veel zaken hebben uitbesteed en daardoor dus al hoge BTW-lasten kennen, niet of nauwelijks van het fonds zouden kunnen profiteren.

Een ander argument om niet voor de latmethode te kiezen, is dat het historische niveau van de BTW (de op het moment van invoering van het BTW-compensatiefonds betaalde BTW bij de uitoefening van niet-ondernemerstaken) van een individuele gemeente of provincie niet eenduidig is te bepalen. Ten eerste komt dat doordat de BTW-uitgaven op dit moment niet systematisch worden bijgehouden. Ten tweede fluctueert het uitgavenpatroon van individuele gemeenten en provincies, mede door het incidentele karakter van investeringen. Hierdoor zou het historische niveau sterk door incidentele factoren kunnen worden bepaald. Het spreekt voor zich dat dit ook ongewenste gedragsreacties zou kunnen uitlokken. De hoogte van de investeringen leiden, zoals ook blijkt uit het onderzoek van Cebeon, tot een grote mate van variatie in het uitgavenpatroon van individuele gemeenten en provincies.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het een bewust en gewenst effect is dat gemeenten die nu relatief veel uitbesteden een voordeel hebben en gemeenten die nu veel zelf doen een budgettair nadeel ondervinden. De uitname uit het gemeentefonds wordt gebaseerd op de gemiddelde uitgaven van gemeenten en provincies, rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten en provincies. De initiële budgettaire effecten vormen geen bewust effect, maar hangen samen met de gekozen uitname-methodiek (zie hierna).

De leden van de fracties van PvdA, CDA, GroenLinks, GPV en RPF vragen naar de uitkomsten van het onderzoek van Cebeon naar de hoogte van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Wij delen de mening van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks dat inzicht in de financiële consequenties van de invoering van het BTW-compensatiefonds van belang is.

De leden van fractie van de PvdA vragen verder om een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over de uitkomsten van het Cebeon-onderzoek. Direct na ontvangst van het Cebeon-rapport op 22 februari 2001 hebben wij dit advies gevraagd aan de Rfv. Uiteraard zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over dit advies, nadat het door ons is ontvangen. Het onderzoeksrapport en de adviesaanvraag zijn als bijlage bij deze nota gevoegd.

Het onderzoek van Cebeon resulteert in uitneemformules voor het gemeentefonds en provinciefonds. Deze uitneemformules zijn gebaseerd op gegevens voor het jaar 1997. Op basis van het Cebeon-rapport bedraagt het uitnamebedrag voor gemeenten circa 1,7 à 1,8 miljard

gulden (circa 770 à 815 miljoen euro) en voor provincies circa 190 miljoen gulden (circa 86 miljoen euro). Indien dit bedrag per inwoner wordt omgeslagen betekent dit een uitname voor gemeenten van circa 106 gulden per inwoner (circa 48 euro) en voor provincies ruim 12 gulden per inwoner (circa 5,5 euro).

Voor de verdeling van de uitname over de gemeenten en provincies is voor een normatieve aanpak gekozen. Daarbij wordt de uitname cluster-specifiek vormgegeven, in aansluiting op het uitgangspunt van kostenoriëntatie van het gemeentefonds en het provinciefonds. Hierbij zijn de resultaten van het Cebeon-onderzoek leidend, rekening houdend met de actualisering en de lopende deeltrajecten.

De nu opgestelde uitneemformule voor gemeenten heeft betrekking op alle Nederlandse gemeenten, met uitzondering van de vier grote steden, waarvoor nog een afzonderlijk deeltraject loopt. Met behulp van analyses per cluster van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds is bepaald wat de totale omvang van de feitelijke relevante BTW-component in 1997 voor de steekproef van gemeenten is geweest. In het onderzoek zijn alle taakgebieden betrokken, waarbij Cebeon voor het taakgebied Reiniging nog aanvullende werkzaamheden zal verrichten.

De onderzoeksuitkomsten in het Cebeon-rapport hebben betrekking op het jaar 1997. Door middel van aanvullend onderzoek zal een actualisering plaatsvinden naar het jaar van invoering (2003). Bij het aanvullende onderzoek zal rekening worden gehouden met wijzigingen die zich vanaf 1997 hebben voorgedaan, bijvoorbeeld door taakmutaties, wijzigingen in de wet- en regelgeving en door wijziging van het BTW-tarief. Het aanvullende onderzoek kan tevens een nader inzicht geven in de invloed van dynamiek op de uitneemformule, dat wil zeggen dat wordt bezien hoe de uitneemformule werkt met gegevens van een ander jaar. Ook zal kan dan meer inzichtelijk worden in hoeverre de afwijkingen tussen de feitelijke BTW van een individuele gemeente en de uitneemformule veroorzaakt wordt door incidentele effecten. Bij het aanvullende onderzoek zal ook bijzondere aandacht worden besteed aan de positie van groeigemeenten. Bij de actualisering zullen ook de uitkomsten van de nog lopende deeltrajecten worden meegenomen, te weten de vier grote gemeenten en het cluster Reiniging.

Het bestuurlijk overleg heeft 31 januari 2001 op basis van de voortgangsrapportages ingestemd met het Cebeon-onderzoek en de voorgestelde actualisatie.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, GroenLinks, GPV en RPF vragen naar de budgettaire effecten voor provincies en gemeenten door de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds.

Voor verschillende typen gemeenten is gemiddeld sprake van een aansluiting tussen uitneemformule en feitelijke BTW-patronen. Binnen elk type van gemeenten zijn er in het onderzoeksjaar echter individuele gemeenten te vinden, waarvoor de feitelijke BTW (duidelijk) hoger en (duidelijk) lager ligt dan de uitneemformule. Uit tabel 1 blijkt dat er voor de diverse typen gemeenten steeds sprake is van een globale aansluiting tussen de feitelijke BTW en de uitneemformule. Het cluster Reiniging is niet betrokken in onderstaande tabellen, vanwege het feit dat er nog aanvullende onderzoekswerkzaamheden lopen om de juiste BTW voor dit cluster te bepalen.

**Tabel 1 Vergelijking feitelijke BTW 1997 en score op uitneemformule (exclusief Reining) voor steekproefgemeenten voor diverse typen gemeenten. Bedragen in gulden per inwoner.**

Gemeentetype	Feitelijke BTW per inwoner	Uitneemformule per inwoner	Vershil
<b>Stedelijkheid</b>			
Lage OAD <sup>1</sup>	88	88	0
Middelmatige OAD	88	87	0
Hoge OAD	93	94	0
<b>Diverse fysieke kenmerken</b>			
Veel oppervlakte land per inwoner	100	100	0
Met historische kern	91	92	- 1
Slechte bodemgesteldheid	90	92	< - 2
Veel oeverlengte	92	92	0
<b>Regionale structuur</b>			
Relatief weinig KPreg <sup>2</sup> per inwoner	92	92	0
Gemiddeld KPreg per inwoner	84	85	- 1
Relatief veel KPreg per inwoner	93	92	1
<b>Sociale structuur</b>			
Relatief weinig bijstandsonvangers per inwoner	87	88	0
Relatief veel bijstandsonvangers per inwoner	90	90	0
Relatief weinig minderheden per inwoner	87	88	- 1
Relatief veel minderheden per inwoner	90	90	0
<b>Overig</b>			
Groeiemeenten totaal	126	129	- 3
(excl. bovengemiddeld deel algemene ondersteuning)	(81)	(84)	(- 3)
Niet-groeiende gemeenten	90	89	1

bron: «Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds», Cebeon, 22 februari 2001, blz. 39.

<sup>1</sup> OAD = omgevingsadressendichtheid.

<sup>2</sup> KPreg = klantenpotentieel regionaal.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er op individueel niveau voor enkele typen gemeenten sprake is van een beperkt verschil (van maximaal tussen de 1 en 2 gulden per inwoner). Het beeld op macroniveau is neutraal. Waar verschillen optreden is dit in het algemeen te herleiden tot een beperkt aantal extreem scorende individuele gemeenten met relatief lage c.q. hoge scores in de sfeer van feitelijke BTW. De voornaamste reden hiervoor ligt in verschillen in het investeringsniveau van gemeenten binnen de desbetreffende groep. Gemeenten die incidenteel relatief veel investeren dan wel gemeenten die incidenteel relatief weinig investeren kunnen het totaalbeeld binnen de groep enigszins beïnvloeden. Voor de groep groeiemeenten is sprake van een relatief erg hoog niveau van de feitelijke BTW per inwoner in 1997. Het betreft hier voornamelijk extra investeringen in de sfeer van algemene ondersteuning die zijn te relateren aan de sterke groei van gemeenten. Dit aspect zal bij het te verrichten actualisatie-onderzoek nog nader worden bezien in een meerjarig perspectief.

De uitname uit het gemeentefonds leidt bij individuele gemeenten tot initiële negatieve of positieve budgettaire effecten, waarbij de spreiding zoals die naar voren komt in het Cebeon-onderzoek in de onderstaande tabel wordt weergegeven. Hierbij benadrukken wij dat in het onderzoeksjaar op onderdelen sprake is van een momentopname voor individuele gemeenten. Daarbij is van belang dat er (sterk) wisselende uitgaven-niveaus tussen de jaren kunnen optreden, met name in de sfeer van projecten en investeringen. De oorzaak van de eenmalige initiële budget-



taire effecten heeft al met al drie hoofdoorzaken: (1.) de mate waarin taken op dit moment worden uitbesteed dan wel zelf worden uitgevoerd, (2.) de relatieve hoogte van de uitgaven van de gemeente of provincie en (3.) de hoogte van het investeringsniveau. De initiële budgettaire effecten moeten dan ook niet geïsoleerd worden gezien over één jaar, maar in meerjarig perspectief worden geplaatst.

In tabel 2 wordt het spreidingsbeeld van de steekproefgemeenten weergegeven naar verschil tussen de feitelijke BTW en de uitneemformule op basis van gegevens 1997.

In de eerste kolom wordt het verschil tussen de feitelijke BTW per inwoner en de uitneemformule weergegeven. Het bedrag van 10 gulden lager vormt de grens van de negatieve effecten die bij de aanvang van het BTW-compensatiefonds kunnen ontstaan. Deze zijn voor gemeenten geaccepteerd tot een bedrag van tien gulden per inwoner. Dit bedrag is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999–2000, 26 800 B, nr. 10). De gemeenten met een negatief verschil in de eerste jaren worden geconfronteerd met een initieel negatief herverdeeffect, maar dit effect is beperkt tot maximaal het afgesproken bedrag van 10 gulden per inwoner. Tot slot zijn er gemeenten met een positief verschil. Deze gemeenten hebben te maken met een initieel positief herverdeeffect. Dit voordeel is niet gemaximaliseerd.

In de tweede kolom van bovenstaande tabel is het spreidingsbeeld weergegeven indien alle clusters, exclusief Reiniging, worden meegenomen. In de derde kolom is het spreidingsbeeld weergegeven indien alleen de clusters worden meegenomen die voornamelijk uit het gemeentefonds bekostigd worden (dat wil zeggen exclusief Reiniging, Riolering en de overige eigen middelen (OEM)). Deze laatste kolom geeft dus de situatie weer van de uitname uit het gemeentefonds, waarbij het verschil wordt weergegeven van de uitneemformule op basis van gegevens 1997 en de feitelijke BTW, die wordt bekostigd met de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In deze kolom zijn niet de clusters meegenomen die worden bekostigd uit opbrengsten van de overige eigen middelen en de riolering (heffingen). Hierdoor wordt duidelijk dat de hoogte van de opbrengsten van de overige eigen middelen en de riolering van invloed zijn op de hoogte van de uitgaven en dus feitelijke BTW.

**Tabel 2 Spreidingsbeeld steekproefgemeenten naar verschil tussen feitelijke BTW en uitneemformule op basis van gegevens 1997 (exclusief cluster Reiniging), ingedeeld naar omvang van het verschil.**

Feitelijke BTW per inwoner ten opzichte van uitneemformule	Aandeel steekproefgemeenten in procenten (alle clusters, excl. Reiniging)	Aandeel steekproefgemeenten in procenten (alle clusters, excl. Reiniging, riolering en OEM <sup>1</sup> )
Negatief verschil boven de bandbreedte van het eerste jaar		
Meer dan 30 gulden lager	12%	6%
Tussen 20 en 30 gulden lager	8%	13%
Tussen 10 en 20 gulden lager	15%	13%
Negatief verschil onder de bandbreedte van het eerste jaar		
Tussen 0 en 10 gulden lager	19%	22%
Positief verschil		
Tussen 0 en 10 gulden hoger	15%	16%
tussen 10 en 20 gulden hoger	13%	16%
tussen 20 en 30 gulden hoger	7%	8%
meer dan 30 gulden hoger	11%	6%
<b>totaal steekproef</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

bron van de gegevens: «Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds», Cebeon, 22 februari 2001, blz. 42.

<sup>1</sup> OEM = overige eigen middelen.

Bij de provincies leidt de uitname uit het provinciefonds eveneens tot initiële budgettaire effecten. De spreiding van deze negatieve en positieve effecten zoals die naar voren komt in het Cebeon-onderzoek wordt in onderstaande tabel in beeld gebracht voor alle provincies. De spreiding van de initiële budgettaire effecten worden bij provincies door vergelijkbare factoren als bij gemeenten veroorzaakt.

**Tabel 3 Verschil feitelijke BTW en uitneemformule per provincie voor 1997**

Provincie	Vershil tussen de feitelijke BTW 1997 ten opzichte van de uitneemformule in guldens per inwoner	Vershil tussen de feitelijke BTW 1997 ten opzichte van de uitneemformule in procenten van de uitgavenijkpunten
Negatief verschil boven de bandbreedte van het eerste jaar		
1	- 3	- 1,8%
2	- 3	- 1,5%
3	- 2	- 1,3%
Negatief verschil onder de bandbreedte van het eerste jaar		
4	- 3	- 0,9%
5	- 2	- 0,6%
6	- 1	- 0,2%
7	- 0	- 0,2%
Positief verschil		
8	+ 1	+ 0,4%
9	+ 1	+ 0,4%
10	+ 3	+ 1,9%
11	+ 5	+ 2,0%
12	+ 4	+ 2,1%

bron van de gegevens: «Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds», Cebeon, 22 februari 2001, blz. 52.

In de tweede kolom van tabel 3 worden de verschillen tussen de feitelijke BTW in het jaar 1997 ten opzichte van de uitneemformule weergegeven in guldens per inwoner. In de derde kolom worden deze verschillen uitgedrukt in een percentage van de uitgavenijkpunten van het provinciefonds, zodat aangesloten wordt bij de beoogde vormgeving van de onderbandbreedte (zie hierna).

De leden van de PvdA-fractie vragen om met een invoeringswet, en niet in eerste instantie via een ministeriële regeling, de invoering van het fonds plaats te laten vinden. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de nadere regels voor de minimumuitkering en de vereveningsfactor aan de Tweede Kamer moeten worden voorgelegd door middel van een voorhangprocedure. Ook de leden van de fracties van het CDA en Groen-Links vragen of ministeriële regelingen worden voorgelegd aan de Tweede Kamer en of een voorhangprocedure zal worden voorgesteld. Artikel 2 van het wetsvoorstel laat de uitwerking van de meer gedetailleerde regels over de voeding van het fonds, de hoogte van de minimumuitkering (onderbandbreedte), de vereveningsfactoren en de meerjarige werking van de onderbandbreedte over aan bij ministeriële regeling te stellen regels. Het komt ons niet juist voor om in dit wetsvoorstel of in een invoeringswet alle financiële aspecten van het BTW-compensatiefonds volledig te regelen, mede gelet op het sterk technische karakter van dergelijke regels. Daarbij is verder van belang dat overeenkomstig de regels van de Comptabiliteitswet, jaarlijks een begrotingswet voor het BTW-compensatiefonds zal worden vastgesteld.

De vraag van verschillende fracties naar een voorhangprocedure voor de in artikel 2 bedoelde ministeriële regels kunnen wij begrijpen, gelet op de directe financiële consequenties die deze regels voor individuele provin-

cies en gemeenten kunnen hebben. In de nota van wijziging wordt daarom voorzien in een voorhangprocedure voor de hier bedoelde ministeriële regelingen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de grootte van de budgettaire derving ingeval het Rijk de buitenlandse BTW voor haar rekening zou nemen. De exacte omvang van de aan de Nederlandse provincies en gemeenten in rekening te brengen BTW door ondernemers in de in artikel 1, lid 1, letter d, van de voorgestelde wet genoemde landen is nu niet bekend.

De heffing over een aantal prestaties kan wel worden geschat. In de eerste plaats gaat het om de levering van goederen uit andere EU-lidstaten naar Nederland. Gelet op de drempel van f 23 000 per gemeente of provincie voor alle aankopen van goederen uit andere EU-lidstaten, is de buitenlandse BTW op deze verwervingen voor alle gemeenten en provincies gezamenlijk nooit meer dan zo'n 2 miljoen gulden per jaar.<sup>1</sup>

In de tweede plaats gaat het om diensten die gemeenten en provincies van ondernemers in andere EU-lidstaten betrekken. Enkele van deze diensten zijn, doordat ze niet worden afgenomen door een ondernemer, belast met de in die EU-lidstaten te heffen BTW<sup>2</sup>. Hierbij kan gedacht worden aan diensten door in andere EU-lidstaten gevestigde raadgevende personen, ingenieurs, adviesbureaus, advocaten, accountants en soortgelijke dienstverrichters. Maar ook kan gedacht worden aan het inhuren van personeel alsmede de huur van roerende zaken en telecommunicatiediensten uit de andere EU-lidstaten. Voor de diensten die worden verricht door raadgevende personen die als deskundigen worden ingeroepen voor adviezen die betrekking hebben op een in Nederland gelegen of te stichten onroerende zaak geldt evenwel een heffing van Nederlandse BTW.<sup>3</sup>

Heffing van buitenlandse BTW komt ook voor op de door de gemeenten en provincies in de EU-lidstaten en EER-landen ter plaatse genoten diensten en consumptie van goederen. Hierbij kan worden gedacht aan buitenlandse bezoeken door een delegatie van de gemeente of het verzorgen van een presentatie in die landen. Een nauwkeurige schatting van de omvang van de buitenlandse BTW op deze specifieke diensten en ter plaatse genoten consumpties kan niet worden gemaakt, maar de omvang zal naar verwachting niet groot zijn. Om inzicht te krijgen in de exacte omvang van de buitenlandse compensabele BTW is aparte registratie gewenst. Overwogen wordt om de groei van deze buitenlandse BTW voor rekening van het Rijk te laten komen, zodat alsdan geen gebruik wordt gemaakt van de door artikel 2, lid 11, van het wetsvoorstel geboden mogelijkheid om te werken met een vereveningspercentage voor de buitenlandse BTW.

Aanhakend op de vraag over budgettaire derving voor het Rijk wordt het volgende opgemerkt. De extra BTW die na invoering van het BTW-compensatiefonds door uitbesteding van overheids- en niet-ondernemerstaken en het vervallen van de goedkeurende regeling voor gemeenschappelijke regelingen (10 van de Toelichting Gemeenten) wordt ontvangen, wordt toegevoegd aan het fonds. Deze voeding van het fonds wordt niet gekort met de verplichte bijdrage van het Rijk aan de Europese Unie (de zogenoemde eigen middelen) van rond de 0,8% (jaar 2001) van de BTW-grondslag. De verwachting is dat dit percentage gaat dalen. Het Rijk neemt deze bijdrage voor zijn rekening.

De vragen van de leden van de fractie van het CDA over de onderbandbreedte en de minimumuitkering voor gemeenten en provincies worden hierna in paragraaf 6 besproken. De vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over het systeem voor de compensatie van BTW van departementen wordt hierna in paragraaf 4 besproken.

<sup>1</sup> Voor leveringen van goederen, andere dan nieuwe vervoermiddelen en accijnsgoederen, afkomstig uit andere EU-lidstaten aan rechtspersonen, andere dan ondernemers, is een bijzondere bepaling opgenomen in artikel 1a, lid 2, van de Wet op de omzetbelasting 1968. Deze regeling bepaalt dat tot en met het drempelbedrag van f 23 000 de aankoop van goederen niet in het land van verwerving belast zijn met BTW. Heffing vindt tot het drempelbedrag dan plaats in het land van herkomst.

De drempel geldt per koper per kalenderjaar, mits de drempel in het voorafgaande jaar niet is overschreden. Ook kan er door optie voor gekozen worden om de drempel niet toe te passen en vanaf de eerste gulden verwerving in Nederland, Nederlandse BTW te betalen op de aankoop.

Voor de buitenlandse BTW op leveringen van goederen uit de EER-staten Noorwegen, IJsland en Liechtenstein kan, door de export tegen 0% of afwezigheid van heffing, de totale som op nul gulden per jaar worden gesteld. Dit geldt ook voor de diensten bestemd voor gebruik buiten Noorwegen en IJsland.

<sup>2</sup> De diensten genoemd in artikel 6, lid 2, onderdeel d, van de Wet op de omzetbelasting 1968.

<sup>3</sup> De diensten genoemd in artikel 6, lid 2, onderdeel a, van de Wet op de omzetbelasting 1968.

Het wetsvoorstel volgt voor het recht op bijdrage uit het compensatiefonds deels het factuurstelsel. Gegeven dit uitgangspunt is het denkbaar dat partijen bij prestaties die worden verricht vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op het BTW-compensatiefonds de facturering uitstellen tot na dat tijdstip, teneinde recht op bijdrage deelachtig te worden. Een dergelijke handelwijze houdt oneigenlijk gebruik van de compensatieregeling in. Om deze reden bevat de nota van wijziging een overgangsbepaling, die erop neerkomt dat het recht op bijdrage wordt uitgesloten in gevallen waarin op grond van de omzetbelastingwetgeving facturering had behoren plaats te hebben vóór de inwerkingtreding van de Wet op het BTW-compensatiefonds.

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

De fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, GPV en RPF vragen in hoeverre het mogelijk is de BTW-compensatie uit te breiden naar sectoren als de zorg en het onderwijs alsmede andere overheidslichamen, zoals politieregio's en waterschappen.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een BTW-compensatiefonds dat zich vooralsnog alleen uitstrekt tot gemeenten en provincies. In de memorie van toelichting is aangegeven dat op termijn de compensatie uitgebreid kan worden. De uitbreiding van het wetsvoorstel zou op twee wijzen kunnen plaatsvinden. De eerste mogelijkheid betreft de uitbreiding van de activiteiten die voor compensatie in aanmerking komen van alleen de niet-ondernemersprestaties naar mede de vrijgestelde ondernemersprestaties. De tweede mogelijkheid betreft een uitbreiding naar andere overheidslichamen dan gemeenten en provincies.

Op dit moment voorziet het wetsvoorstel slechts in compensatie van niet-ondernemersprestaties. De problematiek rond de heffing van BTW speelt, zoals de leden van de fractie van de PvdA terecht opmerken, evenwel ook bij vrijgestelde ondernemersprestaties zoals het verstrekken van onderwijs en het verlenen van zorg. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de Europese regelgeving een compensatie van BTW, zoals deze bij gemeenten en provincies wordt voorgesteld, voor vrijgestelde ondernemersprestaties niet toestaat. Een aangepaste compensatievorm, waarbij de sector zelf de middelen financiert die nodig zijn voor de compensatie van BTW, is van toepassing in een aantal andere Europese landen, zoals Zweden, Denemarken en Finland. Hierbij worden er door het Rijk geen BTW-ontvangsten aan het fonds toegevoegd wanneer er sprake is van een toename van het uitbestedingsgedrag. Het voordeel van het fonds voor de sector is daardoor minder groot. In het geval de sector meer uitbestedt, moet het de hogere BTW-lasten die daarmee gepaard gaan als collectiviteit zelf opbrengen. Daarnaast treedt bij een compensatie van vrijgestelde ondernemersprestaties het probleem op dat deze activiteiten zowel door publieke als private partijen worden uitgevoerd. Uit concurrentieoverwegingen is het niet gewenst de compensatie te beperken tot de publieke partijen. Uit het oogpunt van staatssteun is het compenseren van private partijen voor de lasten van BTW niet goed mogelijk.

Een belangrijk verschil tussen Nederland en de genoemde Scandinavische landen is dat de desbetreffende vrijgestelde ondernemersprestaties – zoals onderwijs en gezondheidszorg – daar grotendeels door de lokale overheid worden verzorgd, waardoor er in mindere mate sprake is van concurrentievervalsing. In deze landen is echter inmiddels ook in toenemende mate sprake van een aanbod door private partijen. Deze partijen komen niet voor compensatie in aanmerking. Uiteraard leidt de compensatie voor uitsluitend publieke partijen tot ongelijke behandeling tussen publieke en private partijen (publieke partijen krijgen immers de BTW gecompenseerd en de private partijen niet). In de desbetreffende landen

wordt dan ook bezien hoe de compensatiesystematiek moet worden aangepast om de problematiek vanuit concurrentie-overwegingen op te lossen. Ook gezien deze ervaringen zal de compensatie voorshands niet uitgebreid worden naar andere sectoren.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat op termijn de compensatie uitgebreid kan worden naar andere publiekrechtelijke lichamen voor zover die niet-ondernemersprestaties verrichten. De compensatie is voornamelijk beperkt tot de gemeenten en provincies. Deze keuze is gemaakt omdat met deze overheden een financiële relatie bestaat in de vorm van een fonds (gemeente- en provinciefonds). Dit maakt het relatief eenvoudig de voeding van het compensatiefonds te bepalen. Gemeenten en provincies betalen nu immers een bedrag aan BTW dat straks voor compensatie in aanmerking zal komen. Om het fonds voor het Rijk budgettair neutraal in te voeren, komt de uitkering van het fonds bij invoering in beginsel voor rekening van de collectiviteit van gemeenten en provincies (zie paragraaf 5 hierna). Doordat de verdeelmaatstaven van het gemeente- en provinciefonds zijn gebaseerd op achterliggende kostenstructuren, bestaat daarbij de mogelijkheid de aandelen van individuele gemeenten en provincies in de voeding van het compensatiefonds goed aan te laten sluiten bij de bestaande kostenstructuren en de daaraan gerelateerde BTW-lasten.

Bij de vormgeving van een compensatiefonds voor andere overheden zoals waterschappen en politieregio's zijn er twee aandachtspunten. Ten eerste moet een financieringsinstrument gevonden worden waarmee de bijdrage aan het fonds bij invoering vormgegeven kan worden. Daarnaast moet dit instrument recht doen aan de verschillen in kosten binnen de desbetreffende groep overheden. Het eerste vraagpunt zou kunnen worden opgelost op een vergelijkbare manier als het compensatiefonds gevoed wordt in de Noord-Europese landen. Daar betaalt elke gemeente of provincie een bijdrage aan het fonds, veelal naar rato van het aantal inwoners. Het tweede vraagstuk is complexer. De keuze in de Noord-Europese landen om de bijdrage te baseren op aantallen inwoners doet geen recht aan de verschillen in kostenstructuren die dergelijke overheden hebben. De bijdrage zou dus op meer factoren gebaseerd moeten zijn, waarover op dit moment geen goed bruikbare informatie beschikbaar is. Hier zou dus afzonderlijk onderzoek naar gedaan moeten worden. Wij zijn voornemens een dergelijk onderzoek te verrichten naar een BTW-compensatiefonds voor waterschappen.

De uitbreiding van het fonds kan plaatsvinden wanneer de beide vraagstukken zijn opgelost. Het komt ons echter gewenst voor om niet met de invoering van het BTW-compensatiefonds voor gemeenten en provincies te wachten totdat deze vraagstukken voor andere overheidslichamen zijn opgelost.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre gemeentelijke ZBO's voor compensatie van BTW in aanmerking komen.

De BTW over alle activiteiten van gemeenten en provincies die worden beschouwd als niet-ondernemersprestaties – behoudens de in de wet genoemde uitzonderingen – komen voor compensatie in aanmerking. Een op afstand geplaatste organisatie, zoals een gemeenschappelijke regeling of een besloten vennootschap, kan niet rechtstreeks een beroep doen op het fonds<sup>1</sup>. De gemeente of provincie krijgt de door een gemeenschappelijke regeling of een besloten vennootschap in rekening gebrachte BTW in beginsel wel gecompenseerd uit het fonds.

Overigens kan een gemeenschappelijke regeling of een besloten vennootschap die belaste ondernemersprestaties verricht vooraf trek krijgen op grond van de Wet op de omzetbelasting 1968, waardoor zij niet worden geconfronteerd met de BTW-problematiek bij het in- en uitbesteden van activiteiten.

---

<sup>1</sup> Gemeenten kennen geen ZBO's, zoals bedoeld in het wetsvoorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken II 2000–2001, 27 426, nrs. 1–3).

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen de regering aan te geven waarom er gekozen is voor een begrotingsfonds en niet voor een begrotingsartikel op de begroting van het ministerie van Financiën. De leden van de fractie van het CDA vragen zich tevens af of de voorgestelde systematiek aansluit bij de operatie VBTB.

Er is door ons gekozen om in aansluiting bij het gemeentefonds en het provinciefonds een begrotingsfonds voor het BTW-compensatiefonds op te richten. Hiermee wordt bereikt dat er sprake is van een afzonderlijke bron van middelen voor gemeenten en provincies. Hiermee wordt de inzichtelijkheid van de geldstromen vanuit het Rijk naar de gemeenten en provincies vergroot. Een begrotingsartikel biedt deze inzichtelijkheid minder. Bovendien sluit een begrotingsartikel qua systematiek minder goed aan dan een begrotingsfonds op het VBTB-traject.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks verzoeken om duidelijker aan te geven waarom er niet voor gekozen is het systeem voor de compensatie van BTW van departementen ook op gemeenten en provincies toe te passen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich daarbij af of de keuze voor een andere systematiek bij departementen dan bij gemeenten en provincies samenhangt met de daarmee gepaard gaande herverdeeleeffecten.

De regeling voor de compensatie van BTW bij departementen wijkt af van die voor gemeenten en provincies. Bij departementen wordt compensatie van BTW gegeven wanneer er in een individueel geval sprake is van een hogere BTW-last als gevolg van een keuze om een taak uit te besteden. Een dergelijke keuze is mogelijk omdat er vanuit het ministerie van Financiën een eenvoudige controle mogelijk is op de juistheid van de verzoeken. Er bestaat namelijk al een relatie met de verschillende departementen in het kader van de reguliere begrotingsvoorbereiding. Bovendien gaat het in verhouding tot het aantal gemeenten en provincies om een beperkt aantal departementen. Overigens wordt alleen compensatie gegeven wanneer het BTW-bedragen van beduidende omvang betreft en slechts voor het bedrag dat als extra BTW-lasten ontstaat wanneer er sprake is van uitbesteding dan wel verzelfstandiging. De compensatie van uitsluitend Nederlandse BTW aan departementen geschiedt via de begroting. Aanvragen moeten beargumenteerd vooraf worden ingediend. Een dergelijke vormgeving is voor gemeenten en provincies niet goed mogelijk omdat dan per uitbestedingsoperatie van een gemeente of provincie een verzoek gedaan zou moeten worden, waarover per individueel geval besloten zou moeten worden en waarvoor dan ook op individueel niveau per te compenseren BTW-betaling controle plaats zou moeten vinden. Om deze reden is er voor gekozen bij gemeenten en provincies een integrale compensatie van BTW te verstrekken, onafhankelijk van de achtergrond van de BTW-betaling.

De departementen worden niet met budgettaire effecten geconfronteerd, omdat er geen fonds gevoed hoeft te worden bij de invoering van het systeem. Bij gemeenten en provincies is dit onvermijdelijk, doordat het BTW-compensatiefonds onder andere gevoed wordt door een uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Hiervoor is in paragraaf 3 toegelicht dat een methode die tegemoet komt aan het achterwege blijven van budgettaire effecten (de zogenoemde latmethode) vanwege een aantal bezwaren is afgewezen. Wel is bij de gemaakte keuze geprobeerd de budgettaire effecten beperkt te houden. Daartoe is de uitname uit het gemeente- en provinciefonds vormgegeven met behulp van de verdeelmaatstaven van de beide fondsen. Daarnaast worden de budgettaire effecten in de overgangperiode beperkt door het hanteren van de onderbandbreedte (zie hierna in paragraaf 5).



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

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering bij benadering kan aangeven hoeveel het totale BTW-bedrag zal zijn, als dit volledig zou worden teruggestort aan de gemeenten en provincies. De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven wat de omvang of de orde van grootte van de omvang zal zijn van het BTW-compensatiefonds. De leden van de fractie van het CDA vragen met welke factoren rekening wordt gehouden bij de voeding van het BTW-compensatiefonds. De leden van de fractie van het CDA vragen voorts of de extra BTW-opbrengsten de extra uitgaven voor het vervallen van de buitenwettelijke vrijstelling voor gemeenschappelijke regelingen en hogere BTW-ontvangsten voor het Rijk als gevolg van meer uitbesteding door gemeenten en provincies dekken.

De omvang van het BTW-compensatiefonds wordt in het jaar van invoering bepaald door de hoogte van de geclaimde compensabele BTW.

Tegenover de claims staan een aantal voedingsbronnen, namelijk:

- 1) De uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Deze bron is in paragraaf 3 aan de orde gekomen.
- 2) De BTW-opbrengsten als gevolg van het intrekken van resolutie BTW-28. Op dit moment krijgen gemeenten en provincies de BTW over kostendekkende gemeenschapsvoorzieningen op basis van de resolutie BTW-28 in beginsel terug van de Belastingdienst. Deze BTW valt in de toekomst onder de uitgaven die voor compensatie in aanmerking komen, zodat de teruggave in de toekomst via het BTW-compensatiefonds verlopen. Hiervoor wordt een bedrag aan het BTW-compensatiefonds toegevoegd.
- 3) De BTW-opbrengsten als gevolg van het in beginsel BTW-plichtig worden van gemeenschappelijke regelingen. Op dit moment kennen gemeenschappelijke regelingen op grond van paragraaf 10 van de Toelichting gemeenten een – buitenwettelijke – vrijstelling voor de heffing van omzetbelasting. Na de invoering van het BTW-compensatiefonds vervalt deze paragraaf, waardoor gemeenschappelijke regelingen in beginsel BTW-plichtig worden. Deze BTW-opbrengsten, die in paragraaf 8 verder worden besproken, worden toegevoegd aan het BTW-compensatiefonds.
- 4) De BTW-toevoegingen als gevolg van het vervallen van de regeling BTW-OV. Gemeenten en provincies kunnen op dit moment de BTW in het kader van het openbaar vervoer gecompenseerd krijgen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze BTW valt in de toekomst onder de uitgaven die voor compensatie in aanmerking komen, zodat de teruggave in de toekomst via het BTW-compensatiefonds zal verlopen. De middelen die thans op de aanvullende post staan, zullen worden overgeheveld naar het BTW-compensatiefonds.

In het jaar van invoering wordt de omvang van het fonds gelijkgesteld aan de hoogte van de compensatieverzoeken van gemeenten en provincies. Op basis van de huidige stand van zaken bedraagt het uitnamebedrag voor gemeenten circa 1,7 à 1,8 miljard gulden (circa 770 à 815 miljoen euro) en voor provincies circa 190 miljoen gulden (circa 86 miljoen euro). Indien dit bedrag per inwoner wordt omgeslagen betekent dit een uitname voor gemeenten van circa 106 gulden per inwoner (circa 48 euro) en voor provincies circa 12 gulden per inwoner (circa 5,5 euro). De omvang van de overige voedingsbronnen moet nog worden bepaald. Als gevolg van het vervallen van de regeling BTW-OV worden deze middelen overgeheveld van de aanvullende post naar de begroting van het BTW-compensatiefonds. De omvang van BTW-OV zal op basis van specifieke ramingen voor 2003 begroot worden.

De omvang van de BTW als gevolg van het vervallen van de resolutie BTW-28 en het BTW-plichtig worden van gemeenschappelijke regelingen zullen in beginsel op basis van gegevens die door de Belastingdienst worden verzameld, worden bepaald. Voor de omvang van de post BTW-28 zal daarvoor worden aangesloten bij gegevens over het jaar 2002, dat is immers het laatste jaar van de toepassing van BTW-28. Voor de post gemeenschappelijke regelingen zal worden aangesloten bij gegevens over het jaar 2003, dat is het eerste jaar waarover de gemeenschappelijke regelingen volgens de nieuwe systematiek aangiften omzetbelasting moeten indienen. Op dit moment bestaat nog geen inzicht in de hoogte van deze bedragen. Deze bedragen zullen in 2004, op het moment dat de uitname uit het gemeentefonds nacalculatorisch wordt bepaald, wel bekend zijn. Bij het opstellen van de eerste begroting van het BTW-compensatiefonds zal worden gewerkt met ramingen, mede op basis van de cijfers afkomstig uit het onderzoek van Cebeon.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of gemeenten en provincies die niet profiteren van de specifieke uitkeringen, door de methodiek van de uitname, wel worden gekort op hun algemene uitkering. De leden van de fracties van het GPV en de RPF vragen bovendien of het niet beter is de specifieke uitkeringen niet voor compensatie in aanmerking te laten komen.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om alle uitgaven – onafhankelijk van de wijze waarop deze gefinancierd zijn – voor compensatie in aanmerking te laten komen. Voor deze keuze bestaat een aantal argumenten. Ten eerste worden ook bij de uitgaven die gefinancierd worden door middel van eigen heffingen of specifieke uitkeringen afwegingen gemaakt tussen inbesteden en uitbesteden. Het uitsluiten van deze activiteiten zou de problematiek voor die taken intact laten terwijl deze voor door de algemene uitkering gefinancierde taken verholpen wordt. Ten tweede is het vaak niet goed mogelijk om binnen de gemeentelijke en provinciale uitgaven een goed onderscheid te maken naar de inkomstenbron waarmee de uitgaven gefinancierd zijn.

Overigens laat het onderzoek van Cebeon zien dat hoewel individuele specifieke uitkeringen ongelijk verdeeld zijn, dit geen problemen oplevert voor de voeding van het compensatiefonds ten laste van het gemeentefonds en het provinciefonds. De belangrijkste redenen waarom de uitname geen problemen oplevert zijn:

- Een (substantieel) deel van de specifieke uitkeringen zijn niet BTW-relevant (bijvoorbeeld allerlei inkomensoverdrachten en subsidies in de sfeer van bijstand/welzijn/werkgelegenheid of kunst/cultuur of specifieke middelen in de sfeer van onderwijs).
- Voor het wel BTW-relevante deel van de gemeentelijke uitgaven die worden bekostigd met specifieke uitkeringen geldt dat er sprake is van een globale relatie met de structuurkenmerken van gemeenten en provincies zoals deze ook in de uitneemformules zijn opgenomen. Voor bepaalde specifieke geldstromen is er zelfs een zeer directe verdeelsleutel opgenomen in de uitneemformule. Dit is met name het geval voor de uitneemformule uit het gemeentefonds in verband met BTW-uitgaven in de sfeer van stadsvernieuwing.
- Er vindt voorts een compensatie plaats over de jaren.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in zijn advies van april 1998 de specifieke uitkeringen ook besproken. De Raad heeft in dat advies geadviseerd de wijze waarop de hoogte van specifieke uitkeringen wordt bepaald in de toekomst niet te veranderen als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds.

Wij zullen de ontwikkeling van de specifieke uitkeringen in de toekomst wel nauwgezet volgen. Hierdoor kunnen eventuele relevante wijzigingen in de specifieke uitkeringen direct opgemerkt worden. Indien de wijziging

van invloed is op de voeding van het BTW-compensatiefonds zal dit worden meegenomen bij de actualisatie van de uitneemformule dan wel bij het periodiek onderhoud van het gemeentefonds en het provinciefonds.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen het BTW-compensatiefonds te voeden door de inkomstenkant van de rijksbegroting te belasten.

Op basis van de huidige stand van zaken (cijfers 1997) bedraagt alleen al het uitnamebedrag voor gemeenten circa 1,7 à 1,8 miljard gulden (circa 770 à 815 miljoen euro) en voor provincies circa 190 miljoen gulden (circa 86 miljoen euro). Om de invoering van het fonds voor het Rijk budgettair neutraal te laten verlopen is er voor gekozen de uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds te korten. De gemeenten en provincies krijgen deze middelen dan voortaan uit het BTW-compensatiefonds uitgekeerd. Een financiering van het fonds vanuit de rijksbegroting zou inhouden dat de gemeenten en provincies een niet beoogd voordeel ontvangen van circa 2 miljard gulden ten laste van de rijksbegroting. Er is geen enkele reden de invoering gepaard te laten gaan met een dergelijk voordeel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de vereveningsfactor toereikend zal zijn om een eventueel tekort in het BTW-compensatiefonds op te vangen. Het werken met een onderbandbreedte zorgt ervoor dat een aantal gemeenten meer aan compensatie ontvangen, dan waar zij anders recht op zouden hebben. Om het BTW-compensatiefonds voor het Rijk toch budgettair neutraal in te kunnen voeren, wordt gewerkt met een vereveningsfactor. De hoogte van deze factor hangt af van de mate waarin gemeenten en provincies een lager bedrag aan compensabele BTW hebben dan het bedrag van de voor hen geldende onderbandbreedte. De vereveningsfactor zal altijd toereikend zijn om het tekort op te vangen (althans meerjarig). De vereveningsfactor kan gezien worden als de factor die «de som kloppend houdt». De vereveningsfactor zal op basis van gegevens uit het Cebeon-onderzoek vooraf geraamd worden. Indien op basis van nacalculatie blijkt dat de voorlopige vereveningsfactor te laag is vastgesteld, zal het tekort in een later jaar worden verrekend.

De herberekening van de uitname en van het vereveningspercentage met betrekking tot het eerste jaar vindt plaats in het jaar na de invoering. Dit heeft tot gevolg dat het herberekende uitnamebedrag pas in het tweede jaar na invoering de basis vormt voor de begrote uitname. Het ligt in de rede dat een verschil tussen de voor- en nacalculatie van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds in de eerste twee jaren leidt tot een verrekening met de gemeenten en provincies in een later jaar (naar rato van de uitname uit het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds). Het vereveningspercentage zal, indien dit nodig blijkt te zijn, jaarlijks herberekend worden, maar pas in het jaar erop volgend toegepast worden. Hierbij hangt de herberekening af van het verloop en het gebruik van gemeenten en provincies van de onderbandbreedte.

De leden van de fractie van VVD en CDA vragen of een tekort in het BTW-compensatiefonds kan ontstaan als gevolg van hogere compensatie dan de historische BTW. Indien na de invoering van het BTW-compensatiefonds sprake is van toegenomen uitbestedingsgedrag van gemeenten en provincies leidt dit tot extra BTW-opbrengsten bij het Rijk. Het Rijk zal deze extra BTW-opbrengsten, die afkomstig zijn van begroting IX-B, in het BTW-compensatiefonds storten, waardoor er geen tekort in het fonds kan ontstaan. Er is dan ook geen sprake van een aanvulling uit een begroting van dit tekort.

De leden van de fractie van D66 vragen de gevolgen van het BTW-compensatiefonds voor de groei van het gemeentefonds en het provinciefonds nader toe te lichten. De voeding van het BTW-compensatiefonds vindt mede plaats door een uitlichting uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Dit heeft tot gevolg dat de grondslag voor de berekening van de groei van het gemeentefonds en het provinciefonds in principe lager wordt. Het bedrag dat uitgenomen wordt telt met andere woorden niet meer mee bij de normering van het gemeentefonds en het provinciefonds. In onderstaand voorbeeld wordt duidelijk gemaakt dat door de verlaging van de accresgrondslag gemeenten en provincies er niet op achteruit gaan.

De leden van de D66-fractie vragen in aansluiting op de bovenstaande vraag of het kabinet het voornemen heeft compensatie te verlenen aan gemeenten en provincies voor de verlaging van de grondslag voor de normering van het gemeentefonds en het provinciefonds. Het verlenen van compensatie zou er uit kunnen bestaan dat het Rijk de garantie afgeeft dat de omvang van de beschikbare middelen voor de gemeenten en provincies na de invoering van het BTW-compensatiefonds (over een reeks van jaren bezien) ten minste gelijk is aan de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds als geen sprake zou zijn geweest van een BTW-compensatiefonds. Gemeenten en provincies zouden dan de garantie hebben dat zij er door de invoering van het BTW-compensatiefonds niet op achteruit gaan. Naar ons oordeel is het niet nodig om een dergelijke garantie te verlenen. Een dergelijke garantie past niet bij de nieuwe situatie met een BTW-compensatiefonds. Er mag worden aangenomen dat de procentuele stijging van de betalingen uit het BTW-compensatiefonds groter zal zijn dan het accrespercentage. Het ligt immers in de rede dat gemeenten en provincies na de invoering van het fonds meer gaan uitbesteden en daardoor meer BTW gecompenseerd krijgen. Gemeenten en provincies gaan er niet op achteruit zolang de compensabele BTW minstens, ceteris paribus, eenzelfde groei vertoont als het gemeentefonds en het provinciefonds.

#### *Voorbeeld*

Dit voorbeeld is beperkt tot het gemeentefonds en is van overeenkomstige toepassing op het provinciefonds.

In het gestileerde voorbeeld worden de volgende aannamen gehanteerd:

- De omvang van het gemeentefonds bedraagt 25 000 miljoen gulden.
- Het accres bedraagt 5%.
- De totale omvang van de BTW-compensatie voor gemeenten bedraagt 2000 miljoen gulden in het eerste jaar.
- De uitname is gelijk aan feitelijk geclaimde BTW, de feitelijk geclaimde BTW is bepalend voor de omvang van het BTW-compensatiefonds<sup>1</sup>.
- De betalingen uit het BTW-compensatiefonds groeien jaarlijks met 6% als gevolg van (1.) prijsontwikkelingen, (2.) extra uitgaven mogelijk door de accresontwikkeling en (3.) toegenomen uitbestedingen.

In de onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van het gemeentefonds getoond bij een accres van 5% indien er geen sprake zou zijn van een uitname van 2000 miljoen.

---

<sup>1</sup> Hierbij wordt geabstraheerd van de toevoegingen voor BTW-28, gemeenschappelijke regelingen en BTW-OV.

**Tabel A (bedragen x f 1000)**

Jaar	1	2	3	4	5
Omvang gemeentefonds	25 000	26 250	27 563	28 941	30 388

Indien er wel rekening wordt gehouden met een uitname en de ontwikkeling van het (uit)bestedingsgedrag van gemeenten, levert dit het volgende beeld op.

**Tabel B (bedragen x f 1000)**

Jaar	1	2	3	4	5
Omvang gemeentefonds na invoering BCF	23 000	24 150	25 358	26 625	27 957
Omvang betalingen uit BTW-compensatiefonds	2 000	2 120	2 247	2 382	2 525
Totaal omvang beschikbare middelen	25 000	26 270	27 605	29 007	30 482

In het eerste jaar wordt een bedrag van 2000 miljoen uit het gemeentefonds genomen. De ontwikkeling van de (nieuwe) omvang van het gemeentefonds vindt analoog plaats zoals thans gebruikelijk is. De omvang van de betalingen uit het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door het totaal van de compensatieaanvragen. Het ligt in de rede dat de prijsontwikkelingen, de stijging van het gemeentefonds met het accres en toegenomen uitbestedingen leiden tot een toename van de compensatieaanvragen. Dit leidt vervolgens tot een stijging van de betalingen uit het BTW-compensatiefonds.

De ontwikkeling van de voeding van het BTW-compensatiefonds zal na de invoering van het fonds nauwkeurig gevolgd worden. Dit is met name van belang in het geval er veranderingen zijn die een herberekening van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds rechtvaardigen. Indien een aanpassing van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds nodig blijkt te zijn als gevolg van wijzigingen in de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds (te denken valt bijvoorbeeld aan wijzigingen in het BTW-tarief of substantiële taakmutaties van gemeenten en provincies op BTW-relevante taakgebieden), zal in overleg met alle betrokken partijen naar oplossingen gezocht worden. Wij zijn voornemens om in overleg met VNG en IPO een analyse op te stellen van wijzigingen die van invloed kunnen zijn op de uitname. Daarbij zal moeten worden gezien hoe dat kan worden ingepast in het periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds en het provinciefonds.

De VNG onderschrijft in haar brief van 3 januari 2001 de gedachte dat na afloop van het eerste jaar na invoering van het BTW-compensatiefonds het uitnamebedrag uit het gemeentefonds provinciefonds herberekend wordt op basis van de daadwerkelijk geclaimde BTW bij het BTW-compensatiefonds. De achterliggende gedachte hiervan is het voorkomen van ongewenste effecten als gevolg van een verschil tussen voorcalculatie en nacalculatie. Indien na een aantal jaren blijkt dat de hoogte van de BTW-lasten op macro-niveau in het eerste jaar door incidentele factoren substantieel afwijkt van de daarop volgende jaren zal het uitnamebedrag voor de dan nog komende jaren aangepast worden. Dit om te bewerkstelligen dat noch het Rijk, noch de gemeenten en provincies financieel verliezen louter als gevolg van een incidentele situatie. Indien die situatie zich voordoet, zal dit uiteraard worden besproken in bestuurlijk overleg met VNG en IPO.

De VNG merkt verder op dat gemeenten en provincies gezamenlijk in het eerste jaar niet profiteren van eventuele uitbestedingen. Dit is inherent aan de werking van het BTW-compensatiefonds. Alleen voorzover sprake is van een feitelijk blijvende stijging van de BTW-uitgaven wordt extra compensatie verleend en is er voor de gemeenten en provincies gezamenlijk sprake van een financieel voordeel. Om de feitelijk blijvende stijging rond de BTW-uitgaven te bepalen moet de BTW van enig jaar vergeleken worden met een peiljaar. Omdat geen exacte gegevens beschikbaar zijn over de feitelijke BTW-uitgaven van gemeenten en provincies over het aan de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds voorafgaande jaar, wordt het eerste jaar in beginsel gehanteerd als peiljaar. In alle volgende jaren kunnen ook gemeenten en provincies als collectiviteit ten volle profiteren van de stortingen die het Rijk doet in het BTW-compensatiefonds. Ook zijn er dan meer mogelijkheden voor gemeenten en provincies om efficiencyvoordelen te behalen met uitbesteden van taken.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij de regering signalen bekend zijn of het vooruitzicht op financiële meevallers bij uitbesteding van taken leidt tot gedragsverandering, in de zin van versnelde uitbestedingsprocedures.

Wij hebben geen onderzoek verricht naar dergelijke gedragsveranderingen. Wel is ons door de VNG in het bestuurlijk overleg van 31 januari 2001 gemeld, dat door gemeentebesturen al geanticipeerd wordt op het BTW-compensatiefonds door zaken uit te besteden. Een gedragsverandering is ook te verwachten, omdat door de voorgestelde Wet op het BTW-compensatiefonds immers de belemmerende BTW-factor bij uitbesteden wordt opgeheven.

De leden van de PvdA-fractie willen weten op welke termijn aan gemeenten en provincies bekend wordt gemaakt wat de hoogte is van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Men vraagt zich tevens af of dit aansluit bij de begrotingsvoorbereiding bij gemeenten en provincies voor 2002.

De start van het begrotingstraject bij gemeenten en provincies voor het jaar 2002 heeft er mede tot geleid dat de invoering van het BTW-compensatiefonds verschoven is naar 1 januari 2003. Deze verschuiving stelt gemeenten en provincies in staat de invoering van het BTW-compensatiefonds nauwkeurig en zorgvuldig voor te bereiden.

De voorlopige uitneemformule, zoals die in het Cebeon-rapport staat verwoord, zal na het verschijnen van deze nota bekend worden gemaakt aan gemeenten en provincies. Dit zal echter onder voorbehoud plaatsvinden, omdat er – zoals ook in paragraaf 3 van dit verslag naar voren komt – nog een aantal deeltrajecten afgerond dient te worden om tot een juiste bepaling te komen van de hoogte van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds voor het jaar van invoering van het BTW-compensatiefonds.

Mede op basis van de uitkomsten van de thans lopende deeltrajecten van het onderzoek van Cebeon (onderzoek cluster Reiniging, G-4 en de actualisering) zullen de gemeenten en provincies in de septembercirculaire 2001 en definitief in de meicirculaire 2002 geïnformeerd worden over de stand van zaken met betrekking tot de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds en andere relevante zaken ten aanzien van de invoering van het BTW-compensatiefonds.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de kosten die de Belastingdienst maakt voor de uitvoering van het BTW-compensatiefonds. De incidentele uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn begroot op f 1,7 miljoen



voor de jaren 2001 en 2002 gezamenlijk, waarbij deze kosten nagenoeg volledig in 2002 zullen worden gemaakt.

Deze kosten hebben betrekking op de bouw van een geautomatiseerd systeem, opleidingskosten alsmede voorlichtingsmateriaal. De structurele uitvoeringskosten zijn geraamd op f 0,4 miljoen per jaar vanaf 2003. Dit betreft een saldo van kosten en baten. De kosten zien op extra personeelskosten alsmede de aanmaak van aangiftebiljetten. De baten bestaan uit een daling van de uitvoeringskosten voor de omzetbelasting. Immers door een vereenvoudiging in de verschillende omzetbelastingregelingen, zullen de handhavingskosten dalen.

De uitvoeringskosten voor provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zijn niet als zodanig berekend. Verwacht mag worden dat het daarbij voornamelijk zal gaan om incidentele kosten, terwijl in de structurele situatie de administratieve kosten en de baten elkaar ook redelijk in evenwicht zullen houden. Bij de structurele administratieve kosten voor lokale overheden gaat het vooral om het boeken van facturen op verschillende grootboekrekeningen, het splitsen van de BTW op de zogenoemde gemengde kosten, het invullen van de maandelijke BTW-opgaven door provincies en gemeenten en het doen van BTW-aangifte door gemeenschappelijke regelingen. Bij de structurele baten gaat het onder meer om het wegvallen van de administratieve lasten die nu samenhangen met de toepassing van de zogenoemde resolutie BTW-28 (met betrekking tot de gemeenschapsvoorzieningen bij bestemmingsplannen) en om een vermindering van de (advies)kosten om de BTW-druk te vermijden. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst, ook de leden van de D66-fractie en de CDA-fractie vragen hiernaar, worden opgevangen binnen de begroting van Financiën (IXB) en specifiek op artikel 04.01 Personeel en materieel Belastingdienst. De uitvoeringskosten van de lokale overheden dienen ook binnen de eigen begrotingen te worden opgevangen.

De leden van de fracties van VVD, D66, GPV en RPF vragen naar de ijkpunten en uitgangspunten bij het vaststellen van de minimumuitkering als gevolg van de onderbandbreedte voor gemeenten en provincies. De leden van de fracties van VVD en D66 vragen zich tevens af hoeveel deze minimumuitkering gaat bedragen en hoelang er met deze onderbandbreedte gewerkt zal worden.

De invoering van het fonds verloopt voor de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies budgettair neutraal. Er kunnen echter voor afzonderlijke gemeenten en provincies positieve dan wel negatieve budgettaire effecten optreden. Deze effecten treden op indien het uitnamebedrag uit het gemeentefonds van de desbetreffende gemeente of provincie afwijkt van het te compenseren bedrag aan BTW. De negatieve effecten zullen echter in de overgangsfase beperkt worden door een minimumuitkering (onderbandbreedte) voor iedere gemeente of provincie te garanderen.

De jaaruitkering als gevolg van de onderbandbreedte is afhankelijk van de cumulatieve verzoeken over de verstreken jaren en de daarbij horende cumulatieve onderbandbreedtes, dat wil zeggen de jaaruitkering is:

- a. het bedrag van de cumulatieve verzoeken dan wel het bedrag van de cumulatieve jaaronderbandbreedtes (het hoogste van deze twee bedragen); verminderd met:
- b. de cumulatieve uitkering tot en met het voorafgaande jaar.

Onderstaand voorbeeld zal de berekening van de jaaruitkering en de werking van de onderbandbreedte illustreren.

### Voorbeeld

Er zijn twee gemeenten (A en B) met gelijke structuurkenmerken en een gelijk aantal inwoners (10 000). De gemeenten verschillen slechts op bestedingsgedrag in de twee jaren (gemeente A besteedt gelijkmatig, terwijl gemeente B in het eerste jaar veel en in het tweede jaar weinig besteedt). De uitname voor beide gemeenten bedraagt 100 gulden per inwoner, dus 1 miljoen gulden.

De compensabele BTW per inwoner is verschillend en de negatieve financiële budgettaire effecten worden beperkt tot een bedrag van 10 gulden per inwoner per jaar, dus 100 000 gulden. De onderbandbreedte (OBB) bedraagt hierdoor 90 gulden per inwoner (100-10) per jaar, dus 900 000 gulden.

Dit leidt tot het volgende beeld (bedragen x f 1 000):

Gemeente A			
Jaar	2003	2004	Cumulatief
Uitname	1 000	1 000	2 000
Compensabele BTW	880	880	1 760
Financieel effect zonder OBB	- 120	- 120	- 240
Onderbandbreedte	900	900	1 800
Jaaruitkering	900	900 (1 800-900)	1 800
Financieel effect met OBB	- 100	- 100	- 200

  

Gemeente B			
Jaar	2003	2004	Cumulatief
Uitname	1 000	1 000	2 000
Compensabele BTW	1 000	760	1 760
Financieel effect	0	- 240	- 240
Onderbandbreedte	900	900	1 800
Jaaruitkering	1 000	800 (1 800-1 000)	800
Financieel effect met OBB	0	- 200	- 200

### Toelichting

De werking van de onderbandbreedte is zodanig dat na twee jaar een bedrag voor de onderbandbreedte ontstaat van 180 (90+90) gulden per inwoner.

Gemeente A heeft zonder toepassing van de onderbandbreedte een financieel nadeel van 12 gulden per inwoner in beide jaren. Dit nadeel wordt door toepassing van de onderbandbreedte beperkt tot het afgesproken bedrag van 10 gulden per inwoner. De jaaruitkering van gemeente A bedraagt in het eerste jaar 90 gulden per inwoner en in het tweede jaar ook 90 per inwoner.

Gemeente B heeft zonder toepassing van de onderbandbreedte in het eerste jaar geen financieel nadeel, maar in het tweede jaar een nadeel van 24 gulden per inwoner. Zonder toepassing van de beschreven rekenregels zou dit nadeel beperkt worden tot 10 gulden per inwoner. Hierdoor zou gemeente B er, meerjarig bezien, in dezelfde situatie minder op achteruitgaan dan gemeente A. De rekenregels zorgen er echter voor dat gemeente B in het tweede jaar een jaaruitkering van 80 gulden per inwoner ontvangt (180-100).

De negatieve effecten die bij de aanvang van het BTW-compensatiefonds kunnen ontstaan, zijn voor gemeenten geaccepteerd tot een bedrag van tien gulden per inwoner per jaar. Dit bedrag is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999–2000, 26 800 B, nr. 10). Het bedrag van 10 gulden per inwoner geldt voor de periode tot en met 2005. Voor de daarop volgende jaren zal de hoogte van de onderbandbreedte nader worden bepaald, mede op basis van gegevens over de werking van de onderbandbreedte in de eerste jaren. In het bestuurlijk overleg van 31 januari 2001 bestond er overeenstemming over dat de onderbandbreedte uiteindelijk wordt afgebouwd. Over de wijze van afbouw zal, nadat enkele jaren ervaring is opgedaan met de werking van het BTW-compensatiefonds, nader bestuurlijk overleg plaatsvinden. De werking van de onderbandbreedte zal dan ook in de toekomst nauwgezet gevolgd worden. Het is hierbij met name van belang in welke mate er in de eerste jaren gebruik wordt gemaakt van de onderbandbreedte. Daarbij zal met name 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 daarvoor een passende aanpak worden gekozen en zal bepaald kunnen worden hoe de onderbandbreedte na het jaar 2005 vorm gegeven zal worden.

De omvang van de onderbandbreedte voor provincies wordt op voorstel van het Interprovinciaal Overleg (IPO) gekoppeld aan de bruto-uitkering uit het provinciefonds (inclusief belastingcapaciteit). Daarbij acht het IPO een negatief initieel budgettair effect acceptabel in het eerste, tweede en derde jaar van achtereenvolgens één, twee en drie procent van de uitgaven-ijkpunten van het provinciefonds (zie ook tabel 3 in paragraaf 3). Na het derde jaar bestaat dan geen behoefte meer aan een onderbandbreedte. Dit sluit goed aan bij onze wens om de onderbandbreedte af te bouwen, zodat er een maximale werking van het BTW-compensatiefonds binnen enkele jaren gerealiseerd kan worden. De optimale mogelijkheid om te kiezen voor het al dan niet uitbesteden van taken is door de onderbandbreedte namelijk slechts gedeeltelijk aanwezig. Gemeenten en provincies krijgen door de onderbandbreedte namelijk een gegarandeerde minimumuitkering, zodat BTW-lasten tot het bedrag van de onderbandbreedte niet leiden tot een hogere BTW-compensatie. Aldus blijft de versturende werking van de BTW-heffing nog gedeeltelijk bestaan.

De leden van de D66-fractie willen graag van het kabinet weten waarom er gekozen is voor budgettaire neutraliteit, zeker gezien het feit dat er door de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds geen sprake is van budgettaire neutraliteit voor individuele gemeenten en provincies. De invoering van het BTW-compensatiefonds verloopt voor de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies alsmede het Rijk budgettair neutraal. De keuze voor budgettaire neutraliteit ligt in de lijn van de doelstelling van het wetsvoorstel. De Wet op het BTW-compensatiefonds beoogt er een einde aan te maken dat de BTW als relevante beslisfactor beschouwd wordt bij de afweging in of uit te besteden. Na invoering komen de budgettaire voordelen van het fonds volledig ten gunste van de gemeenten en provincies. Er lijkt om deze reden, mede tegen de achtergrond van de ruime accessen voor het gemeente- en provinciefonds in deze kabinetsperiode (reëel gemiddeld 2,6% per jaar), geen reden vanuit het Rijk de invoering van het fonds financieel te ondersteunen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in te gaan op prikkel die ontstaat om taken uit te besteden, ook als er geen sprake is van efficiencyvoordelen. De leden van de fractie van GPV en RFP zijn van mening dat de invoering van het BTW-compensatiefonds een paradoxale situatie oplevert. Deze situatie ontstaat volgens de leden doordat na de

invoering van het fonds uitbestedende gemeenten geld uit het BTW-compensatiefonds kunnen halen in plaats van uit de eigen begroting. Hierdoor zijn zij van mening dat hoe meer geld een overheidslichaam uitgeeft, des te groter de kans is dat de lokale lasten voor de inwoners omlaag kunnen. De gemeenten en provincies worden gekort op de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Dit betekent dat er minder middelen uit het gemeentefonds en het provinciefonds richting de begroting van gemeenten en provincies vloeit. Hier staat echter tegenover dat er meer middelen uit het BTW-compensatiefonds naar de begroting van gemeenten en provincies kunnen vloeien. De invoering van het compensatiefonds gaat hierdoor gepaard met positieve en negatieve budgettaire effecten voor individuele gemeenten en provincies. Zoals hiervoor in deze nota is toegelicht zijn daarvoor verschillende oorzaken aan te wijzen. Het is overigens niet zo dat een gemeente of provincie deze eenvoudig kan oplossen door zonder meer taken uit te besteden omdat daarmee een hogere uitkering uit het fonds verkregen kan worden. Met deze hogere uitkering kan de gemeente of provincie immers slechts de hogere BTW-lasten betalen die gevolg zijn van de keuze om taken uit te besteden.

Een gemeente of provincie kan wel de keuze maken een taak uit te besteden wanneer er een efficiencyvoordeel gerealiseerd kan worden doordat een private partij een activiteit goedkoper kan uitvoeren dan de gemeente of provincie zelf. Het staat de gemeente of provincie evenwel vrij ook in dat geval de taak zelf uit te voeren.

De leden van de fractie van D66 willen graag toegelicht hebben waarom voor het systeem van verevening is gekozen en niet voor een systeem om de minimumuitkering met terugwerkende kracht te verlagen.

De voorgestelde systematiek van het vereveningspercentage en de onderbandbreedte werkt zodanig dat eerst het vereveningspercentage wordt toegepast op de geclaimde BTW van de individuele gemeente of provincies en dat vervolgens wordt gekeken of het resultaat lager of hoger is dan het bedrag van de voor de desbetreffende gemeente of provincie geldende onderbandbreedte. Is het resultaat lager dan de onderbandbreedte, dan wordt het bedrag van de onderbandbreedte uitgekeerd. Is het resultaat hoger, dan wordt dit hogere bedrag uitgekeerd. In zoverre dragen alle gemeenten en provincies die geen gebruik maken van de vangnetregeling van de onderbandbreedte bij aan de kosten van onderbandbreedte. Dit is een rechtvaardige systematiek waarbij het niet nodig is de minimumuitkering met terugwerkende kracht te verlagen.

De jaaruitkering wordt berekend door eerst het vereveningspercentage (VP) op de het bedrag van de compensabele BTW toe te passen. Vervolgens wordt bezien of dit bedrag onder of boven de onderbandbreedte (OBB) valt. In onderstaand voorbeeld wordt dit nader geïllustreerd.

## Voorbeeld

Situatie 1		Situatie 2	
Uitname	100	Uitname	100
OBB	90	OBB	90
VP	98%	VP	98%
Compensabele BTW	110	Compensabele BTW	91
Jaaruitkering na toepassing VP	107,8	Jaaruitkering na toepassing VP	89,2
Jaaruitkering met OBB	107,8	Jaaruitkering met OBB	90

## Toelichting

In de eerste situatie bedraagt de jaaruitkering na de toepassing van het vereveningspercentage 107,8. Dit bedrag valt boven de onderbandbreedte (90) en men krijgt dus 107,8 uitgekeerd. In de tweede situatie valt de jaaruitkering onder het bedrag van de onderbandbreedte. De desbetreffende gemeente of provincie ontvangt in deze situatie het bedrag van de onderbandbreedte.

De leden van de fractie van D66 willen graag van het kabinet vernemen welke mate van budgettaire onzekerheid, die voortvloeit uit de systematiek van het BTW-compensatiefonds voor gemeenten en provincies aanvaardbaar wordt geacht.

De budgettaire onzekerheid vloeit met name voort uit de nacalculatie van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds, die in het jaar na invoering plaatsvindt, maar ook uit de herberekening van het vereveningspercentage (in paragraaf 5 is dit onderwerp aan de orde gekomen). De VNG wijst in haar brief erop dat gemeenten en provincies hierdoor pas ruim na afloop van het jaar zekerheid krijgen over hun budgettaire mogelijkheden. Deze methode wijkt niet af van de methode die thans gebruikt wordt bij de verdeling van het gemeente- en provinciefonds. Gemeenten en provincies krijgen ook bij deze verdeling pas in het jaar erop volgend definitief zekerheid over hun budgettaire mogelijkheden, doordat in het jaar erop volgend de uitkeringsfactor definitief wordt vastgesteld. In dat jaar wordt immers de begroting van het Rijk van het voorgaande jaar afgesloten en kan de definitieve omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds bepaald worden. Eventuele wijzigingen die zich na dit moment voordoen, worden ten laste gebracht van daarop volgende uitkeringsjaren. De nacalculatie van de uitname en de herberekening van het vereveningspercentage werken pas in het jaar erop volgend door (de nacalculatie van de uitname in beginsel eenmalig). Het is dan ook naar onze mening aanvaardbaar dat gemeenten en provincies pas na afloop van een lopend jaar definitief financiële zekerheid krijgen. De mogelijke onzekerheid kan naar onze mening verder verminderd worden door in het jaar van inwerkingtreding bij de mei- en september-circulaire gemeenten en provincies zo goed mogelijk te informeren omtrent de verwachte nagecalculeerde uitname.

De leden van de fracties van het GPV en de RPF vragen of het fonds aan het beoogde doel, te weten het vergemakkelijken van het uitbesteden, zal voldoen. Is de regering ook van mening, zo vragen deze leden, dat overheden de eerste jaren met name zullen moeten investeren, waarbij het voordeel onzeker is?

Het is evident dat het BTW-compensatiefonds er toe zal leiden dat de verstoring in de afweging tussen inbesteden en uitbesteden die de heffing van BTW op dit moment veroorzaakt verdwijnt. Welke precieze effecten dit zal hebben op het uitbestedingsgedrag van gemeenten en provincies is op

voorhand niet te zeggen. Dergelijke keuzes zijn immers van meerdere factoren afhankelijk, zoals de inzetbaarheid van personeel. Wanneer gemeenten en provincies hun gedrag op dit punt niet zouden aanpassen, neemt de omvang van het fonds niet toe en vindt er louter een beperkte herverdeling van middelen plaats. Wanneer gemeenten en provincies wel meer zullen uitbesteden, wat een logische consequentie is van de invoering van het BTW-compensatiefonds, zullen de daarmee gepaard gaande efficiencyvoordelen volledig voor rekening van de betreffende gemeenten en provincies komen.

De invoering van het BTW-compensatiefonds zal zowel voor het Rijk als voor de gemeenten en provincies gepaard gaan met initiële administratieve lasten en daarmee samenhangende kosten. Voor de langere termijn wordt verwacht dat de administratieve lasten van beperkte omvang zullen zijn. Gelijk na de invoering zijn gemeenten en provincies in staat een betere afweging te maken tussen het zelf uitvoeren van taken of het uitbesteden daarvan. De efficiencyvoordelen kunnen dus al meteen optreden.

De VNG geeft in haar brief van 3 januari 2001 aan dat de overheids sfeer in beweging is en dat een uitbreiding van de overheids sfeer na invoering van het BTW-compensatiefonds tot een voordeel voor de gemeenten leidt, omdat het te compenseren bedrag aan BTW dan stijgt zonder dat daarmee bij het bepalen van de korting uit het gemeentefonds rekening is gehouden.

Met de VNG zijn wij van mening dat de grensafscheiding tussen overheidstaken en ondernemerstaken onder invloed van jurisprudentie van de Hoge Raad of het Hof van Justitie van de EG kan wijzigen. Dit kan naar beide kanten uitwerken. Daarnaast kunnen ook andere ontwikkelingen tot een verschuiving leiden, bijvoorbeeld als het bedrijfsleven diensten gaat verlenen die tot dan toe uitsluitend door de overheid worden verricht. Wij wijzen in dat verband op de exploitatie van tolwegen in enkele Europese lidstaten waarover recent arresten zijn gewezen door het Hof van Justitie<sup>1</sup>. Voorts is het ook mogelijk dat de overheidstaken van provincies en gemeenten wijzigen door beleidsmatige beslissingen, zoals decentralisatie of centralisatie van overheidstaken.

Het overheidsdomein kan na invoering van het BTW-compensatiefonds dus groter of kleiner worden of gelijk blijven. Er is geen eenduidige tendens waarneembaar in één richting. Bij substantiële wijziging ligt aanpassing van de uitname uit het gemeentefonds in de rede. Dit aspect zal daarom nauwgezet gevolgd worden en worden ingepast in het periodiek onderhoud van het gemeentefonds en het provinciefonds. Dit zal uiteraard onderwerp zijn van nader overleg met VNG en IPO.

De zorg van de VNG voor een toename van discussies tussen gemeenten en belastinginspecteurs delen wij niet. Enerzijds is het onderscheid tussen overheidstaken en ondernemerstaken ook nu van belang. Anderzijds zal na de inwerkintreding van het BTW-compensatiefonds dit onderscheid nog slechts in een beperkt aantal situaties van direct financieel belang zijn voor individuele provincies en gemeenten, door het recht op aftrek van belasting dan wel het recht op compensatie van belasting.

## **7. Kostendekkende heffingen**

De leden van de GroenLinks-fractie zijn niet gelukkig met de keuze die is gemaakt bij de kostendekkende heffingen. Mede op aandringen van de VNG is er voor gekozen de BTW als kostenpost te blijven beschouwen bij het bepalen van de hoogte van de kostendekkende heffingen. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, wordt hiermee een onbedoelde lastenverschuiving voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie menen dat een lastenverschuiving bij een geleidelijke overgang geen probleem hoeft te zijn. Wij kunnen ons

---

<sup>1</sup> Voor Nederland, Hof van Justitie EG, 12 september 2000, C-408/97, Vakstudie Nieuws 2000/41.19.



voorstellen dat sommige gemeenten, op enig moment na de inwerking-treding van het BTW-compensatiefonds, zullen besluiten om het niveau van de kostendekkende heffingen te verlagen tot het kostenniveau exclusief BTW. Als zo'n verlaging geleidelijk gaat, zullen gemeenten doorgaans goed in staat zijn dit op te vangen, bijvoorbeeld door een lasten-verschuiving. Wij zien echter geen aanleiding om gemeenten hiertoe te dwingen.

De VNG wijst er in de brief van 3 januari 2001 op dat gemeenten bij het verhalen van kosten op derden of burgers, rekening moeten blijven houden met de BTW, ook indien bij de netto-methode de uitgaven in de gemeentelijke administratie exclusief BTW worden verantwoord. Dit geldt in elk geval voorzover het gaat om bestaande geldstromen. Indien de gemeenten bij bestaande geldstromen geen rekening meer zouden houden met de BTW, leiden zij een financieel nadeel. Bij de bepaling van de uitname uit het gemeentefonds, wordt namelijk geen uitzondering gemaakt voor BTW die kan worden verhaald. De VNG vraagt in dit verband aandacht voor de kostendekkende heffingen (afvalstoffenheffing en rioolrechten), de uitvoeringskosten van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en specifieke uitkeringen.

Mede op aandringen van de VNG is er voor gekozen de BTW als kostenpost te blijven beschouwen bij het bepalen van de kosten van de kostendekkende heffingen. De VNG wijst nu op de consequentie dat uit de gemeentelijke begrotingen en rekeningen bij burgers en bedrijven ten onrechte de indruk kan ontstaan dat er meer dan kostendekkend wordt verhaald. Het punt waarvoor de VNG aandacht vraagt is geen feitelijk of juridisch vraagstuk. Het gaat alleen om goede voorlichting en communicatie.

Wij achten de gemeenten hiertoe zeker in staat. Ook waar het de uitvoeringskosten van de WOZ en accountantsverklaringen bij bestaande specifieke uitkeringen betreft, zien wij geen wezenlijk probleem.

## **8. Gemeenschappelijke regelingen**

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de gevolgen van de invoering van de voorgestelde wet voor de gemeenschappelijke regelingen. Ook de VNG vraagt in haar brief aandacht voor de positie van gemeenschappelijke regelingen met het oog op de invoering van de voorgestelde wet op 1 januari 2002.

Gemeenschappelijke regelingen van gemeenten en provincies blijven momenteel in het algemeen buiten de heffing van BTW voor prestaties tussen de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten en provincies (paragraaf 10 van de Toelichting gemeenten<sup>1</sup>). Deze faciliteit voor gemeenten en provincies zal bij de invoering van het BTW-compensatiefonds worden ingetrokken, waardoor een gemeenschappelijke regeling volledig als ondernemer zal worden behandeld. In beginsel zal sprake zijn van een vrijgesteld samenwerkingsverband in de zin van artikel 11, eerste lid, onderdeel u, van de Wet op de omzetbelasting 1968. In dat geval wijzigt er in wezen niets voor de gemeenschappelijke regeling. Zij blijft dan vrijgesteld van BTW.

Voor een goede werking van het BTW-compensatiefonds is het echter gewenst om de gemeenschappelijke regelingen, bestaande uit deelnemers die voor de taken van de gemeenschappelijke regeling recht hebben op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds, indien nodig door een goedkeuring, in de heffing van BTW te betrekken en daarmee ook aftrekgerechtigd te laten zijn in de zin van de Wet op de omzetbelasting 1968. In dat geval zal de administratie van de gemeenschappelijke regeling uiteraard moeten gaan voldoen aan de in de Wet op de omzetbelasting 1968 gestelde eisen. Voor deze gemeenschappelijke regelingen, vergt dit een aanpassing van de administratie, gelijk aan elke ondernemer die start met

---

<sup>1</sup> Bijlage M, bij het Besluit van 29 oktober 1968, nr. 120.

zijn bedrijf of die van de vrijgestelde ondernemerssfeer naar de belaste ondernemerssfeer overgaat. Hierbij is van belang dat gemeenschappelijke regelingen in beginsel volledig als ondernemer worden aangemerkt, zodat de vraagstukken over gemengd gebruik voor ondernemers- en overheidsactiviteiten, zoals die in paragraaf 9 voor provincies en gemeenten worden beschreven, hier doorgaans niet aan de orde zijn.

De afspraken over de verhouding van de bijdragen van de gemeenten aan de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen, de leden van de PvdA-fractie vragen hiernaar, worden niet beïnvloed door de invoering van het BTW-compensatiefonds, althans voorzover de bijdragen zijn uitgedrukt in een percentage of breukdeel van de totale uitgaven van de gemeenschappelijke regeling. Met het voorgestelde uitstel van de inwerkingtreding tot 1 januari 2003, resteert ook voldoende tijd om de aanpassing van de administratie en de begroting voor te bereiden.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie naar de historische BTW en de mogelijkheden van overgangsrecht. Een mogelijkheid van overgangsrecht voor de historische BTW is een afgeleide regeling van de in de Wet op de omzetbelasting 1968 opgenomen mogelijkheid tot herrekening en herziening van BTW op bepaalde investeringen die langdurig worden gebruikt<sup>1</sup>. Bij de overgang van de van omzetbelasting vrijgestelde sfeer naar de belaste ondernemerssfeer wordt dan jaarlijks gedurende een bepaalde periode na ingebruikname van de investering voor het belast gebruik daarvan een deel van de oorspronkelijk betaalde BTW alsnog teruggegeven. Dit zou in theorie ook kunnen gaan gelden voor de gemeenschappelijke regelingen die, door het vervallen van de goedkeuring van paragraaf 10 in de Toelichting gemeenten, na invoering van de voorgestelde Wet op het BTW-compensatiefonds in de BTW heffing worden betrokken. Dergelijk overgangsrecht wordt echter niet voorgesteld. Wij gaan namelijk uit van een budgettair neutrale oplossing voor de gemeenten en provincies, zodat een noodzaak voor dergelijk overgangsrecht niet aanwezig is. Bij de bepaling van de uitname wordt namelijk ook geen rekening gehouden met deze historische BTW, zodat per saldo een evenwichtige benadering resteert. Bovendien zou dergelijk overgangsrecht, zoals hiervoor genoemd, een extra administratieve last voor de gemeenschappelijke regelingen, gemeenten en provincies betekenen.

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

De leden van de PvdA-fractie delen onze conclusie dat de administratieve lasten na de invoering marginaal zullen zijn. De leden van de CDA-fractie vragen echter op grond van welke feiten wij tot deze conclusie zijn gekomen.

Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat bij de reeds bestaande administratie wordt aangesloten. Aan de bestaande administratie kan een grootboekrekening compensabele BTW – en indien van toepassing een aparte grootboekrekening buitenlandse compensabele BTW – worden toegevoegd, zodat bij het boeken van een factuur de compensabele BTW apart zichtbaar wordt. Deze grootboekrekening kan vervolgens worden gebruikt voor het doen van de opgave voor de bijdrage uit het BTW-compensatiefonds. De administratieve verwerking van een factuur blijft in beginsel gelijk aan de verwerking zoals deze nu ook plaatsvindt. Wij verwijzen ook naar de beantwoording van de desbetreffende vraag van de leden van de fracties van D66, GPV en RPF in paragraaf 1 van deze nota.

Een aspect dat hier moet worden meegewogen is het vervallen van de resolutie van 6 augustus 1980, nr. 280–178, ook wel bekend als «BTW-28». Daarmee vervalt de complexe berekening voor de beoordeling van de mate van kostendekkendheid. BTW-28 behelst een goedkeuring om de inkoop-BTW die betrekking heeft op de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen voor aftrek in aanmerking te laten komen, voorzover de

<sup>1</sup> Artikel 15, lid 6, Wet op de omzetbelasting 1968, juncto artikelen 11 tot en met 14a Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968.

kosten van die aanleg zijn doorberekend in de verkoopprijzen van de met berekening van BTW geleverde bouwterreinen. Deze faciliteit houdt in dat de desbetreffende gemeente per bestemmingsplan moet vaststellen in hoeverre die doorberekening daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel bestaat geen reden meer om deze regeling te handhaven. De BTW op de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen is dan namelijk compensabel, ongeacht of deze kosten zijn doorberekend in de uitgiftepunten van de geleverde bouwterreinen. Hiermee worden de administratieve lasten verlicht.

De VNG vraagt in haar brief van 3 januari 2001 aandacht voor de gevolgen van het BTW-compensatiefonds voor de gemeentelijke administratie zowel voor de structurele situatie na invoering van de voorgestelde wet als voor de overgangssituatie. Om inzicht te geven in de gevolgen voor de administratie gaan wij achtereenvolgens in op de structurele en de overgangssituatie.

Voor de structurele situatie betekent de invoering van het BTW-compensatiefonds een aanpassing van de bestaande administratie op de voor de opgave benodigde informatie. Wij verwijzen voor de aanpassing van de inrichting van de bestaande administratie naar hetgeen in paragraaf 1 van deze nota is toegelicht op de vragen van de leden van de fracties D66, GPV en RPF. De VNG uit haar zorg voor de verzwarende administratieve lasten aan de hand van een voorbeeld van 1000 tot 1500 facturen per maand.

De huidige behandeling is, ongeacht het aantal facturen, nu zo dat deze facturen per stuk door middel van codering worden geboekt naar een kostenrekening. Voor de belaste ondernemersactiviteiten volgt een afzonderlijke codering naar de grootboekrekening voor aftrekbare BTW. Voor de vrijgestelde ondernemersactiviteiten blijft de codering naar een aftrekbare of compensabele BTW uit. Voor beide categorieën gelden na invoering van het BTW-compensatiefonds dezelfde handelingen.

Alleen de facturen die betrekking hebben op compensabele niet-ondernemersactiviteiten en compensabele overheidsactiviteiten krijgen, als gevolg van het BTW-compensatiefonds, één journaalpostcodering meer naast de nu gehanteerde coderingen per factuur. Dit geldt dus niet voor alle facturen en geschiedt in één handeling met de ook nu gebruikelijke boeking per factuur.

Bij de facturen betreffende gemengde kosten is niet zozeer het boeken een verzwarende factor maar het vereist wel een duidelijke splitsing. Overigens zijn de gemeenten ook nu al bekend met splitsing van aftrekbare BTW op factuurniveau. Ook kan in bepaalde gevallen een splitsingsmaatstaf op afdelingsniveau denkbaar zijn. Hierbij kan gedacht worden aan regelmatige aankoop van goederen voor gemengd gebruik op een afdeling waar 20% belaste en 80% compensabele overheidsactiviteiten worden verricht. In dat geval zou een splitsing 20/80 kunnen worden gehanteerd voor alle gemengde kostenfacturen voor die afdeling.

Niet elke opgave van de bijdrage zal maandelijks leiden tot een onderbouwing op factuurniveau richting de Belastingdienst. Wel zullen in de administratie, evenals nu het geval zal zijn, de facturen ordelijk moeten worden bewaard en moet bij controle een duidelijk inzicht in de boeking van de factuur kunnen worden gegeven. Dat inzicht kan duidelijk worden gemaakt door de codering en bij gemengde kosten door vermelding van de gehanteerde splitsingsmethode.

Op grond van het voorgaande zijn wij van mening dat de invoering van het BTW-compensatiefonds structureel wel tot een wijziging, maar niet tot een meer dan marginale verzwarende administratieve lasten leidt. Daarbij dient het vervallen van de administratieve handelingen betreffende «BTW-28», zoals hiervoor is aangegeven, te worden meegewogen.

Voor de overgangssituatie vraagt de invoering van het BTW-compensatiefonds een inventarisatie van het bedrag aan compensabele BTW. Op enig moment zal dit voor de compensabele overheidstaken en de compensabele niet-ondernemerstaken dienen te geschieden. De begroting van 2003 biedt daarvoor het eerste moment. Voor de afdelingen van de gemeenten met gemengde prestaties zal een maatstaf voor de hiervoor beschreven splitsing moeten worden vastgesteld op basis van de bij de gemeente bekende gegevens van werkelijk gebruik. We onderkennen dat de voorbereiding van de begroting 2003 op dat punt meer werk vergt dan de jaren daarvoor. Het is echter een goed moment om, gebruikmakend van het extra jaar uitstel, een aanvang te maken met deze inventarisatie.

Op het verzoek van de leden van de VVD-fractie om duidelijkheid te verschaffen hoe bij gebrek aan omzetverhoudingen de splitsingsmaatstaf kan worden vastgesteld en de vraag van de leden van de D66-fractie om een toelichting op de berekeningswijze van de bijdrage bij gemengd gebruik van goederen en diensten lichten wij het onderwerp nader toe. Bij gemengd gebruik zijn de kosten niet direct toe te rekenen aan één activiteit en hebben betrekking op zowel een overheidsprestatie (al of niet compensabel) als een ondernemersprestatie (belast of vrijgesteld). In beginsel is de berekeningsmethode niet anders dan reeds wordt toegepast bij het bepalen van het recht op aftrek bij de heffing van omzetbelasting.

Artikel 8 van het voorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds geeft de mogelijkheid nadere regels te stellen voor splitsing van belasting bij gebruik van goederen en diensten zowel in het kader van de onderneming van het publiekrechtelijk lichaam als in het kader van andere doeleinden van het publiekrechtelijk lichaam. Met de in de nota van wijziging opgenomen wijziging van artikel 8 wordt tevens de mogelijkheid geboden om nadere regels te stellen bij gebruik mede voor niet-compensabele doeleinden (zoals onderwijs). In de toelichting op dat artikel 8 is aangegeven dat zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij de regels die in vergelijkbare situaties voor de bepaling van het recht op aftrek van omzetbelasting gelden.

In de methode van splitsing zal niet of nauwelijks een wijziging optreden. Wel neemt het aantal soorten voor de splitsing relevante activiteiten met één soort toe. Op dit moment wordt een onderscheid gemaakt tussen voor de omzetbelasting belaste en vrijgestelde activiteiten en de overige activiteiten. Met het BTW-compensatiefonds worden de overige activiteiten gesplitst in de compensabele en niet compensabele overheidsactiviteiten.

In de artikelen 11 en 12 van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 is aangegeven dat de omzetbelasting die drukt op goederen en diensten (de voorbelasting) die zowel vrijgesteld als belast worden gebruikt, aftrekbaar is overeenkomstig de omzetverhouding tussen de belaste en vrijgestelde prestaties. Indien het werkelijke gebruik van die goederen en diensten daarmee niet overeenstemt, wordt de voorbelasting gesplitst op basis van het werkelijke gebruik.

Het hanteren van de omzetverhouding zal bij gemeenten en provincies veelal niet bruikbaar zijn. Afhankelijk van de soort kosten en de beschikbare gegevens kan de keuze voor een bepaalde maatstaf verschillend zijn. In de praktijk wordt bijvoorbeeld gesplitst op basis van vierkante meters (gebouwen) of aan de tijdwerkregistratie ontleende gegevens over de aard van de verrichte werkzaamheden.

In de huidige praktijk wordt van ontvangen facturen niet steeds onmiddellijk de aftrekbare omzetbelasting bepaald. Eerst worden de facturen geboekt op kostenrekeningen of kostenplaatsen. Dit zal met name gelden voor gemengde kosten. Uitgangspunt is dat een gemeente binnen de grenzen van de wet vrij is in de wijze van administreren (vergelijk artikel 9,

achtste lid, van het wetsontwerp). In paragraaf 13 van de Toelichting Gemeenten is wat betreft de omzetbelasting aangegeven dat een systeem van het doorboeken van kosten geoorloofd is, ook indien dat betekent dat het recht op aftrek op een later tijdstip dan de wet aangeeft, wordt geëffectueerd. Uiteraard mag een dergelijke verschuiving geen gevolgen hebben voor de omvang van de aftrek. Het doorboeken over het jaar heen zal doorgaans geen probleem zijn. Van de doorboeking van 2003 naar 2004 is echter wel relevant om te weten hoeveel te compenseren BTW over het jaar heen wordt doorgeboekt. Het jaar 2003 is immers bepalend voor de omvang van de uitname. Om vertroebeling van de gegevens voor de bepaling van de uitname te voorkomen zal éénmalig moeten worden geïnventariseerd wat de omvang is van de doorgeboekte compensabele BTW van 2003 naar 2004. Die inventarisatie zal tijdig moeten plaatsvinden om het resultaat daarvan mee te kunnen nemen in de bepaling van de uitname in 2004.

Als voorbeeld van de berekening van de bijdrage bij gemengd gebruik kan de volgende casus dienen.

#### *Voorbeeld*

In een gemeentelijk kantoorpand is één afdeling gevestigd met belaste, compensabele en niet compensabele activiteiten. Een aantal ambtenaren is belast met verschillende activiteiten. De kantoorkosten van de afdeling worden geboekt op een afzonderlijke kostenrekening. De gemeente heeft zich tot nu toe op het standpunt gesteld dat de voltijds formatieplaatsen dan wel gewerkte uren een goede maatstaf vormen voor de verdeling van de kosten over de ondernemers- en de overige activiteiten. Het vaststellen van het aantal voltijds formatieplaatsen van ambtenaren die slechts met één activiteit zijn belast, zal vrij eenvoudig zijn. Voor de overige ambtenaren kan de toedeling aan de verschillende activiteiten bijvoorbeeld worden gebaseerd op een tijdwerkregistratie. Na afloop van iedere maand kan op die wijze naar de verhouding van de aan de verschillende activiteiten toe te rekenen tijd de ten aanzien van de kantoorkosten in die maand in rekening gebrachte belasting worden gesplitst in een aftrekbaar, een compensabel en een niet compensabel deel. Indien de inspecteur zich in de berekeningswijze van de gemeente ten aanzien van de heffing van omzetbelasting heeft kunnen vinden, zal de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds in beginsel geen reden zijn dat standpunt te herzien.

In de praktijk komt het voor dat in dergelijke gevallen in de loop van een jaar de splitsing plaatsvindt op basis van ervaringscijfers over de voorafgaande jaren, zonodig aangepast in verband met voorziene wijzigingen; aan het einde van het jaar vindt dan de definitieve berekening plaats. Dit voorkomt dat maandelijks de toedeling en de aftrekbare en compensabele voorbelasting moet worden berekend.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom gekozen is voor een maandelijks aangifteplicht. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 9, tweede lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds is toegelicht dat uit beheersoogpunt en vanwege de wens van uniforme toepassing, gekozen is voor de periode van één maand voor alle betrokkenen. Om te voorkomen dat een gemeente of provincie renteverlies leidt zullen wel wekelijks voorschotten worden overgemaakt.

Een tijdvak van een maand biedt voor alle betrokkenen de mogelijkheid om snel over bruikbare bestuurlijke informatie te beschikken. Na de inwerkingtreding van de Wet op het BTW-compensatiefonds kan de informatie van twee respectievelijk zes aangiftetijdvakken al verwerkt worden in de mei- en septembercircularis van dat jaar. Zeker de eerste jaren is het voor alle partijen wenselijk snel een goed inzicht te hebben in de effecten van

het BTW-compensatiefonds. Dit is ook van belang voor de lokale overheden, omdat het beroep op het BTW-compensatiefonds in het eerste jaar medebepalend is voor de uiteindelijke omvang van de uitname uit het provincie- en gemeentefonds. Indien gekozen zou worden voor een kwartaal als tijdvak, ligt het moment van de eerste indiening op eind april en de verwerking in mei, zodat eind mei pas de eerste aangifteresultaten van één aangiftetijdvak kunnen worden geïnventariseerd. Dit is te laat voor verwerking in de meicirculaire.

Wel kan na enkele jaren na invoering bezien worden of het wenselijk is, het tijdvak van het BTW-compensatiefonds te laten aansluiten bij het tijdvak van de aangifte omzetbelasting van de desbetreffende gemeente of provincie. Overigens kunnen gemeenten al op eigen verzoek van kwartaalnaar maandaangiften omzetbelasting overgaan.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of, met het oog op uniforme uitleg van deze nieuwe wetgeving, de uitvoering van het BTW-compensatiefonds centraal wordt gecoördineerd.

Voor het verwerken van de verzoeken om bijdrage en de coördinatie van de uitvoering van de Wet op het BTW-compensatiefonds is de eenheid Grote Ondernemingen te Breda als centrale eenheid aangewezen. Voor de controle voor het BTW-compensatiefonds zijn wel de lokale Belasting-eenheden, die bevoegd zijn voor de BTW-heffing van de desbetreffende gemeente of provincie, aangewezen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie kunnen wij bevestigen dat voor de maandelijkse verzoeken om een bijdrage een apart opgaveformulier komt.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de Belastingdienst kan controleren of de in het buitenland betaalde BTW werkelijk aldaar is afgedragen hetzelfde geldt overigens voor binnenlandse BTW). Wij wijzen er op dat voor het verkrijgen van het recht op een bijdrage van belang is of de buitenlandse BTW aan het publiekrechtelijk lichaam in rekening is gebracht ter zake van aan hem verrichte leveringen en diensten (artikel 5 van het voorstel voor de wet op het BTW-compensatiefonds). Dit is te controleren aan de hand van de in de administratie van het publiekrechtelijk lichaam opgenomen factuur en overige bescheiden.

De bijdrage vervalt als het publiekrechtelijk lichaam niet dan wel niet geheel zal betalen of het bedrag terugontvangt (artikel 6 van het voorstel voor de wet op het BTW-compensatiefonds). Ook dit is door de Belastingdienst af te leiden uit de eigen administratie van het lichaam.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze de Belastingdienst kan controleren of de buitenlandse BTW conform de wettelijke bepalingen in rekening is gebracht. Bij prestaties door ondernemers in andere EU-lidstaten aan de publiekrechtelijke lichamen gelden de bepalingen zoals neergelegd in de Zesde BTW-richtlijn. De nationale wettelijke bepalingen voor de BTW van de EU-lidstaten zijn hierop gebaseerd en zijn in grote lijnen gelijk aan de Nederlandse Wet op de omzetbelasting 1968. Dit stelt de Belastingdienst in algemene zin in staat te beoordelen of de in rekening gebrachte BTW uit de lidstaten conform de wettelijke bepalingen is vastgesteld. Dit geldt eveneens voor de meeste diensten die door de publiekrechtelijke lichamen worden afgenomen van ondernemers die in de in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, genoemde EER-staten zijn gevestigd<sup>1</sup>. De plaatsbepaling van die diensten is geregeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel e, van de Wet op de omzetbelasting 1968. Hierdoor is de plaats van dienst doorgaans in Nederland gelegen en is daarom met Nederlandse BTW belast. Bij leveringen van goederen vanuit de EER-staten zal geen sprake zijn van in rekening gebrachte buitenlandse BTW. In die gevallen is namelijk sprake van exportleveringen die tegen het 0%-tarief of zelfs zonder omzetbelasting worden gefactureerd door de leverancier.

---

<sup>1</sup> In de artikelsgewijze toelichting in de Memorie van Toelichting is de toelichting bij artikel 1, eerste lid, onderdeel c, abusievelijk verwisseld met de toelichting bij artikel 1, eerste lid, onderdeel d.



De vragen in de brief van VNG over de invloed van de buitenlandse BTW op de vergelijking bij Europese aanbestedingen berusten waarschijnlijk op een misverstand, aangezien in de voorgestelde wet (artikel 1, lid 1, onderdeel d) wel is voorzien in een compensatie voor de buitenlandse BTW. Dit is de BTW uit andere EU-lidstaten en EER-staten. Bekeken vanuit de administratieve lasten vraagt de VNG apart aandacht voor het afzonderlijk administreren van de buitenlandse BTW. Op zich zal de handeling van deze afzonderlijke boeking niet meer vergen dan de keus tussen het boeken van de compensabele BTW met de code van de grootboekrekening «compensabele binnenlandse BTW» of met de code van de grootboekrekening «compensabele buitenlandse BTW». Ook is op de factuur duidelijk zichtbaar of sprake is van binnenlandse of buitenlandse BTW. Zelfs indien een aparte grootboekrekening «compensabele buitenlandse BTW» achterwege gelaten zou mogen worden, moet hoe dan ook de op de factuur vermelde buitenlandse BTW door middel van een code geboekt worden. Er is dus geen sprake van extra boekingen.

## **10. Rfv-advies**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad van State voor de regering niet zwaarwegend zijn.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in zijn advies van april 1998 aangegeven positief te staan tegenover het voornemen om een BTW-compensatiefonds in te voeren, maar pas een definitief oordeel te kunnen geven wanneer de financiële effecten van het voorstel bekend zijn.

Na ontvangst van het Cebeon-rapport «Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds» op 22 februari 2001, hebben wij een tweede advies gevraagd (zie bijlagen). De Raad heeft in zijn eerste advies een groot aantal aspecten besproken. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting is het grootste deel van de adviezen door ons overgenomen.

Het negatieve advies van de Raad van State is met name gebaseerd op de keuze het compensatiefonds voorlopig tot gemeenten en provincies te beperken en het feit dat er op het niveau van individuele gemeenten en provincies positieve en negatieve budgettaire effecten optreden. Zoals in het nader rapport bij het wetsvoorstel is aangegeven acht de regering beide argumenten onvoldoende zwaar om het wetsvoorstel niet in te dienen. In paragraaf 4 van deze nota is toegelicht dat vanwege een aantal argumenten de compensatie voorsnog wordt beperkt tot gemeenten en provincies en dat in de toekomst de compensatie mogelijk zal worden uitgebreid naar andere sectoren. Bij de budgettaire effecten op het niveau van individuele gemeenten en provincies zijn met name de oorzaken van deze effecten en de mogelijkheden voor gemeenten en provincies deze effecten op te vangen van belang. Hiervoor in deze nota is daar nader op ingegaan. Daarbij is aangegeven dat deze budgettaire effecten voort kunnen komen uit verschillen in de mate van investering dan wel en uitbesteding van taken, het relatieve uitgavenniveau en het tijdspatroon in de uitgaven.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

De opmerkingen van de VVD-fractie over het voorleggen van ministeriële regelingen aan de Tweede Kamer hebben wij hiervoor in paragraaf 3

besproken. Daar is aangekondigd dat in de nota van wijziging wordt voorzien in een voorhangprocedure voor de in artikel 2 van het wetsvoorstel genoemde ministeriële regelingen.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm