

Vergaderjaar 2000–2001

27 293

Wet op het BTW-compensatiefonds

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2001

In de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds (kamerstukken 2000–2001, 27 293, nr. 7) is toegezegd de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg van 11 april 2001, over het feitenonderzoek naar de consequenties van de netto-methode door Ernst en Young en over het advies van Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over de conclusies uit het Cebeon-rapport «Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds».

Onderstaand voldoe ik, mede namens de staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan deze toezegging.

Wij verzoeken u tevens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds aan te houden tot na een te houden bestuurlijk overleg in juni 2001. Onderstaand wordt dit nader toegelicht.

Uitkomsten bestuurlijk overleg 11 april 2001

Op 11 april 2001 heeft bestuurlijk overleg plaats gevonden, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de bewindslieden van Financiën met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) onder meer hebben gesproken over het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds.

Het bestuurlijk overleg heeft geconcludeerd dat op verschillende punten sinds het bestuurlijk overleg van 31 januari 2001 verdere voortgang is geboekt. Enkele belangrijke onderdelen vragen echter nog nadere aandacht. Het bestuurlijk overleg acht het daarom wenselijk het overleg voort te zetten op een nog te plannen bestuurlijk overleg in juni 2001. In

dit bestuurlijk overleg zullen bestuurlijke afspraken gemaakt moeten worden over:

- a) De problematiek ten aanzien van de afschrijfbaar activa, die in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 4 aan de orde is gesteld.
- b) De concretisering van de garantienorm van het Rijk, die ervoor zorgt dat de omvang van de beschikbare middelen voor de gemeenten en provincies na de invoering van het BTW-compensatiefonds (gemeentefonds/ provinciefonds plus BTW-compensatiefonds), over een reeks van jaren bezien, ten minste gelijk is aan de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds zonder invoering van het BTW-compensatiefonds. Daarbij komt ook de wijze, waarop met een eventueel tekort of overschot in de eerste twee jaren wordt omgegaan als gevolg van de nacalculatie van de hoogte van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds, aan de orde.

Rapport onderzoek Ernst & Young

Tijdens het bestuurlijk overleg van 31 januari jl. is besloten dat de netto-methode nader onderzocht zou worden. Dit onderzoek is door Ernst & Young verricht. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van de VNG, het IPO, enkele gemeenten en het Rijk. Zowel het rapport van het onderzoek van Ernst & Young als het rapport van de begeleidingscommissie zijn als bijlage bijgevoegd.¹

Probleemschets

Het BTW-compensatiefonds volgens de in de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 4) zogenoemde netto-methode leidt tot aanvangsverliezen bij gemeenten. Op langere termijn ontstaat echter winst. De verliezen worden veroorzaakt doordat gemeenten volgens het baten- en lastenstelsel werken. De afschrijving op de BTW-component in gemeentelijke investeringen uit het verleden werkt nog jaren door in de exploitatie, terwijl de uitkering uit het BTW-compensatiefonds hier geen compensatie voor biedt.

Tegenover dit aanvangsverlies zorgt de netto-methode voor een positief rente-effect. Dit treedt op doordat de balanswaarde van activa en daarmee de vermogensbehoefte en de rentelast dalen. De voorgestelde uitname uit het gemeentefonds houdt hiermee geen rekening. Op termijn ontstaat dus winst.

Uitkomsten

Uit het onderzoek van Ernst & Young kan geconcludeerd worden dat het overgangsprobleem, bezien voor de collectiviteit van de gemeenten, na 28 jaar is beëindigd. Als verondersteld wordt dat gemeenten de aanvangsverliezen opvangen via een egaliseringsreserve, bereikt die reserve in het 18e jaar van de overgangperiode de maximale stand. Het onderzoek betrof een deelwaarneming bij 25 gemeenten, circa 10% van de inwoners van Nederland vertegenwoordigend. De spreiding over de gemeenten qua tekortperiode is betrekkelijk gering. De spreiding wat betreft de omvang van de aanvangsverliezen is waarschijnlijk groot: sommige gemeenten zullen nauwelijks enig effect voelen; anderen zullen relatief forse aanvangsverliezen oplopen.

De aanvangsverliezen kunnen worden beperkt door een startdotatie aan de egaliseringsreserve. Voor de collectiviteit van gemeenten zou op basis van het Ernst & Young-onderzoek circa 38% daarvan gevonden kunnen worden in de BTW-component in gemeentelijke bestemmingsreserves en voorzieningen. Er resteert voor de collectiviteit van de gemeenten en provincies dan nog steeds een substantieel (tijdelijk) tekort.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van Ernst & Young en het rapport van de begeleidingscommissie wordt de periode tot het bestuurlijk overleg in juni gebruikt om, in ambtelijk overleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO, de mogelijkheden te verkennen om de financiële overgangsproblematiek die optreedt bij de hantering van de netto-methode op te vangen.

Daarnaast wordt deze periode gebruikt om de alternatieve bruto-methode te onderzoeken. Bij deze methode is er geen sprake van een financiële overgangsproblematiek. Het onderzoek zal gericht zijn op de mogelijkheden en onmogelijkheden de bezwaren op het gebied van transparantie, kostentoerekening, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de comptabiliteitsvoorschriften te ondervangen.

Zoals ook bij de reactie op het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt aangegeven, streven we er naar een verantwoorde oplossing te vinden en is het onze inzet dat gemeenten en provincies als gevolg van de gekozen oplossing niet geconfronteerd worden met een per saldo vermindering van de bestedingsruimte.

Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad heeft 27 maart 2001 advies uitgebracht over het BTW-compensatiefonds. Dit advies is na de adviesaanvraag van 22 februari 2001 snel tot stand gekomen en draagt bij aan de verdere besluitvorming over het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds. Onderstaand wordt ingegaan op de belangrijkste elementen van het advies van de Raad. Het advies van de Raad is als bijlage bijgevoegd.¹

Inleiding

De Raad heeft in april 1998 voor het eerst geadviseerd over de mogelijkheden van het instellen van een BTW-compensatiefonds. De Raad concludeert in zijn advies dat de meeste aanbevelingen zijn opgevolgd. De Raad kan dan ook in stemmen met de wijze waarop het BTW-compensatiefonds ingevoerd zal worden.

In het advies van april 1998 kwam de Raad tot veertien conclusies en aanbevelingen over de wijze waarop het BTW-compensatiefonds gestalte zou dienen te krijgen. Eén van de punten die de Raad in dat advies aan de orde stelde, was de vraag of het instellen van een BTW-compensatiefonds en de daarmee gepaard gaande uitlichting uit het gemeentefonds en het provinciefonds in materiële zin een zekere inbreuk vormde op vrijheid van provincies en gemeenten hun huishouding naar eigen inzicht in te richten. Vanwege het financiële belang zouden zij geduwd worden in de richting van meer uitbesteden. De Raad merkt op dat zijn aanvankelijke indruk door de Memorie van Toelichting niet geheel is weggenomen. In de nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op de door de Raad aangehaalde aangelegenheid en op een aantal andere punten, die samenhangen met de terughoudendheid van de Raad. De Raad heeft bij de voorbereiding van zijn advies nog geen kennis gehad van de nota naar aanleiding van het verslag. In de nota wordt opgemerkt dat «het niet zo is 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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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.»

Hoewel de invoering van het fonds volgens de Raad nog belangrijke praktische en vermeende obstakels kent, onderschrijft de Raad de theoretische uitgangspunten en de veronderstelde werking van het BTW-compensatiefonds. Het advies van de Raad belicht enige punten aangaande de invoering van het BTW-compensatiefonds die gericht zijn op het wegnemen van deze obstakels.

Deze aandachtspunten worden onderstaand besproken.

Het Cebeonrapport

In de nota naar aanleiding van het verslag is reeds ingegaan op (de resultaten van) het onderzoek naar de hoogte van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. We beperken ons daarom nu tot de conclusies en aanbevelingen van de Raad.

De Raad stemt in met zowel de keuze van de methode van onderzoek als met de wijze waarop het onderzoek daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het onderzoek vertoont namelijk een grote gelijkenis met de onderzoeken die aan de herziening van de Financiële-verhoudingswet ten grondslag hebben gelegen.

De Raad stemt in met de inhoud van het Cebeonrapport en met de voorgenomen completering en actualisatie, maar plaats daarbij een aantal opmerkingen.

1. De Raad vraagt aandacht voor de positie van de vier grote gemeenten. Het aanvullende onderzoek van Cebeon onder de vier grote gemeenten is erop gericht de toepassing van de thans ontwikkelde uitneemformule voor alle gemeenten op de vier grote gemeenten te toetsen. Wij delen de mening van de Raad dat het niet passend is in het objectieve verdeelsysteem om de vier grote gemeenten individueel volledig budgettair neutraal te behandelen. Het nader onderzoek zal, zoals de Raad aangeeft, primair worden gericht op de BTW-component van de zogenaamde extra taken waarvoor de vier vaste bedragen in het verdeelstelsel zijn geaccepteerd. Uitgangspunt zal zijn dat de vaste bedragen met de met die taken samenhangende BTW worden gekort.
2. De Raad gaat in op het voornemen een nacalculatie toe te passen op de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Hierbij worden de budgettaire effecten voor de eerste jaren beperkt tot maximaal tien gulden per inwoner. De Raad acht het hier van belang dat gemeenten en provincies budgettaire zekerheid wordt geboden. De budgettaire onzekerheid vloeit, zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, met name voort uit de nacalculatie van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds, die in het jaar na invoering plaatsvindt (de gedachte achter de nacalculatie wordt eveneens in de nota beschreven). De nacalculatie van de uitname werkt pas in het jaar erop volgend door (de nacalculatie van de uitname in beginsel eenmalig). Gezien de onzekere situatie in dit min of meer uitzonderlijke geval en de beperking van de budgettaire

effecten tot maximaal tien gulden per inwoner kan de Raad met ons voornemen hieromtrent instemmen. Het is denkbaar dat het Rijk de nacalculatie van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds voorfinanciert. De nacalculatie zou vervolgens na het tweede jaar met de gemeenten en provincies verrekend worden. In het bestuurlijk overleg van juni zal de vraag, hoe moet worden omgegaan met een eventueel tekort of overschot in het BTW-compensatiefonds na het eerste en/of het tweede jaar, nog worden besproken met de VNG en het IPO, mede in relatie tot de concretisering van de eerder besproken garantienorm.

3. De Raad gaat ten derde in op het houden van een afzonderlijke monitoring op de BTW. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat dit onderwerp zal zijn van overleg met de VNG en het IPO. De Raad acht het niet nodig en gewenst een afzonderlijke monitoring te houden. Er kan volgens de Raad volstaan worden met de globale monitoring in het kader van het Periodiek Onderhoud. Naar het ons voorkomt zal zeker in de beginfase een afzonderlijke monitoring noodzakelijk zijn. We zullen daarover overleggen met VNG en IPO en daarbij bezien hoe en wanneer een monitoring van het BTW-compensatiefonds in het periodiek onderhoud opgenomen kan worden.
4. De Raad verzoekt mij hem op de hoogte te houden van de actualisatie en eventuele aanpassingen. We zullen de Raad uiteraard op de hoogte houden van de actualisatie en eventuele aanpassingen.

Buitenlandse BTW

Omdat de BTW op buitenlandse leveringen en diensten bij het BTW-compensatiefonds is te declareren, zou de budgettaire werking van het BTW-compensatiefonds zonder nadere voorzieningen worden doorbroken, omdat de Nederlandse schatkist daarover geen buitenlandse BTW ontvangt. De Raad adviseert om bij aanvang de buitenlandse BTW uit het gemeentefonds en het provinciefonds te halen en in de toekomst de buitenlandse BTW op dezelfde wijze te behandelen als de binnenlandse BTW. De Raad verwacht dat het mogelijke nadeel (vanwege de groei van de buitenlandse BTW) relatief beperkt zal blijven.

In de nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op het feit dat een nauwkeurige schatting van de omvang van de buitenlandse BTW op specifieke diensten en ter plaatse genoten consumpties niet kan worden gemaakt, maar dat de omvang naar verwachting niet groot zal zijn. Het voornemen bestaat om, zoals de Raad voorstelt, 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.

Specifieke uitkeringen

In de Memorie van Toelichting wordt voorgesteld om in de toekomst de bestaande specifieke uitkeringen bruto (inclusief BTW) te blijven uitkeren en nieuwe specifieke uitkeringen netto te berekenen. De Raad vraagt in zijn advies aandacht voor de operationalisering van het verschil tussen oude en nieuwe specifieke uitkeringen. De Raad is van mening dat hierdoor de bestuurlijke last zal toenemen en het risico bestaat dat het Rijk gaat bezuinigen door bestaande specifieke uitkeringen te vervangen door nieuwe. De Raad is tevens van mening dat bij de vaststelling van de hoogte van een nieuwe specifieke uitkering het

vakdepartement voor zichzelf zou moeten bepalen hoe de gemeenten en provincies de taak geacht worden uit voeren. Dat de Raad instemde met één korting voor alle BTW op de algemene uitkering had vooral een praktische grond, namelijk eenvoud. In de praktijk zou het een onbegaanbare weg zijn geweest van elke bekostigingsbron de BTW-component te bepalen en de korting daarop aan te brengen. Er bestaat volgens de Raad ook een mogelijkheid dat het Rijk meer Rijksbeleid in de toekomst via gemeenten en provincies zal realiseren, omdat dat minder kost dan via een organisatie die niet tot het fonds is toegelaten en geen BTW kan terugkrijgen.

De Raad ziet de gekozen oplossing als enig praktisch uitvoerbare. Op den duur is het niet houdbaar om vast te houden aan de regel dat specifieke uitkeringen inclusief BTW moeten worden uitgekeerd.

In de nota naar aanleiding van het verslag is kort stilgestaan bij de problematiek rond de specifieke uitkeringen. De ontwikkeling van de specifieke uitkeringen zal in de toekomst nauwgezet gevolgd worden. 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.

We zullen bij de verdere uitwerking met de geschetste aandachtspunten zodanig omgaan dat nadelige financiële en bestuurlijke gevolgen voor de decentrale overheden worden voorkomen. Volgens de Raad zijn hierover heldere bestuurlijke afspraken noodzakelijk.

Bij specifieke uitkeringen zal voorts aandacht zijn voor de volgende aspecten:

- budgettaire neutraliteit voor gemeenten en provincies;
- eenvoud en transparantie;
- verantwoordingsplicht;
- gedragseffecten van verstrekkers van specifieke uitkeringen.

Aan deze aspecten zal samen met VNG en IPO aandacht worden geschonken, zodat passende bestuurlijke afspraken kunnen worden gemaakt.

De verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders met betrekking tot beleidsvoornemens die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten of provincies is geregeld in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Wijzigingen van bestaande specifieke uitkeringen moeten volgens dit artikel in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd worden, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten of provincies zijn.

Oude investeringen

In de nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op het comptabele vraagstuk van de investeringen en de oude activa. In de adviesaanvraag aan de Raad is dit genoemd, waarbij aan de Raad is gemeld dat opdracht is gegeven voor het verrichten van een feitenonderzoek naar de consequenties van de zogenoemde netto-methode. Het onderzoek is verricht door Ernst & Young. Het hiervoor besproken onderzoek draagt er toe bij om oplossingsrichtingen voor het vraagstuk in kaart te brengen.

De Raad sluit niet uit dat met behulp van een verantwoorde boekhoudkundige oplossing het probleem uit de wereld is te helpen. Deze oplossing mag volgens de Raad niet leiden tot een vermindering van de bestedings-

ruimte. Inmiddels is het feiteninzicht door het onderzoek van Ernst & Young verdiept.

Zoals eerder in deze brief is aangegeven zal de periode tot het bestuurlijk overleg in juni gebruikt worden om de mogelijkheden te verkennen om de financiële overgangsproblematiek die optreedt bij de hantering van de netto-methode op te vangen. Daarnaast wordt deze periode gebruikt om de alternatieve bruto-methode te onderzoeken.

Onderbandbreedte

De Raad merkt in zijn advies op dat de onderbandbreedte vele voordelen heeft. De Raad stemt dan ook in met deze regeling, die de financiële effecten voor gemeenten in de eerste jaren beperkt tot 10 gulden per inwoner per jaar. De Raad is wel van mening dat op het moment dat de herverdeeffecten bekend zijn, snel helderheid dient te komen hoe het overgangstraject na 2005 eruit zal zien. De Raad merkt hierbij tevens op dat de looptijd van de overgangsregeling tot een beperkt aantal jaren beperkt dient te blijven.

In de nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op de vormgeving van de onderbandbreedte tot en met het jaar 2005. In de nota is aangegeven dat voor de periode na 2005 van belang is 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 vormgegeven zal worden.

Wij delen de mening van de Raad dat de onderbandbreedte beperkt dient te blijven tot een aantal jaren, om de maximale werking van het BTW-compensatiefonds te kunnen realiseren.

Besluitvorming over de onderbandbreedte is voorzien nadat gegevens beschikbaar zijn over de werking van de onderbandbreedte in de eerste twee jaren, dus in de eerste helft van 2005.

Waterschappen en onderwijs

In het advies van de Raad in april 1998 heeft de Raad gepleit voor de toelating van waterschappen en het onderwijs tot het BTW-compensatiefonds. Het 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.

De Raad juicht de mogelijke uitbreiding naar andere sectoren toe. In de nota naar aanleiding van het verslag is reeds nader ingegaan op de mogelijkheden van uitbreiding en de daarbij te nemen hobbels.

Voorlichting

De Raad constateert in zijn advies dat bij gemeenten en provincies nog veel onduidelijkheden bestaan over de gevolgen van de invoering van het BTW-compensatiefonds. Teneinde gemeenten en provincies in staat te stellen optimaal op de te wijzigen omstandigheden te anticiperen en daar

hun voordeel mee te doen, acht de Raad het noodzakelijk dat u zo spoedig mogelijk een goede voorlichting gestalte geeft.

Aansluitend op de eerder verschenen circulaire wordt een nieuw informatiepakket voorbereid. Hierin zal aandacht worden besteed aan de stand van zaken tot nu toe (het bestuurlijk overleg, de nota naar aanleiding van het verslag, het Cebeonrapport, het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen en het onderzoek van Ernst & Young). Tevens zal worden toegelicht wat er de komende maanden nog staat te gebeuren en wat de plannen zijn op het gebied van voorlichting. Ten slotte wordt antwoord gegeven op veel gestelde vragen. Naast deze schriftelijke informatie zullen dit jaar ook voorlichtingsbijeenkomsten worden gehouden voor gemeenten en provincies. Met het oog op de begroting van 2003 wordt vanaf het 4e kwartaal 2001 de mogelijkheid geboden om met de contactpersoon bij de bevoegde Belastingenheid afspraken te maken voor vooroverleg of een voorlichtend bezoek aan de individuele gemeente, provincie of gemeenschappelijke regeling.

De Minister van Financiën,
G. Zalm