

## **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 maart 2002

### **ALGEMEEN**

De leden van het CDA hadden met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ze wijzen er terecht op dat het wetsvoorstel een probleem regelt waarvoor al eerder de aandacht is gevraagd. De leden van de VVD-fractie stonden in beginsel positief tegenover het wetsvoorstel. Met de leden van de VVD-fractie zien wij het als een voordeel van het wetsvoorstel dat allerlei fiscale constructies nu hun betekenis zullen gaan verliezen. De leden van de PvdA-fractie stonden in beginsel positief tegenover het compenseren van de BTW bij uitbestedingen. We verwachten met deze leden dat de doelmatigheid hiermee gediend kan zijn. Verder stemden de fracties van ChristenUnie en SGP in met de doelstelling van het wetsvoorstel. De leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP hebben enkele vragen gesteld, die wij onderstaand beantwoorden.

We begrijpen dat de leden van de CDA-fractie niet zijn ingenomen met het gebruik van het neologisme «inbesteden» en er de voorkeur aangeven om te spreken van «zelf doen». In deze memorie zullen we het woord «inbesteden» ook niet meer gebruiken.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft er in zijn advies van 16 april 1998 op gewezen dat de eventuele keuze van provincies en gemeenten voor het uitbesteden van taken personele en organisatorische gevolgen zal hebben. We begrijpen de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie hierover zo, dat zij hierin op zichzelf geen reden zien om voor het BTW-compensatiefonds een lang invoeringstraject te hanteren. Immers, ook na inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds blijven de provincies en gemeenten eigen baas over de keuze inzake het zelf doen of uitbesteden.

De inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds kan voor provincies en gemeenten wel aanleiding zijn om (opnieuw) afwegingen te maken om bepaalde zaken al dan niet uit te besteden. Hetzelfde geldt voor regionale openbare lichamen in de zin van de Kaderwet bestuur in verandering (hierna: kaderwetgebieden)<sup>1</sup>. Voorzover die afwegingen ertoe leiden dat wordt besloten zaken uit te besteden, zal een zorgvuldige uitvoering

<sup>1</sup> Het wetsvoorstel strekte zich oorspronkelijk uitsluitend uit tot provincies en gemeenten. Door aanvaarding van een amendement is de reikwijdte uitgebreid tot de regionale openbare lichamen in de zin van de Kaderwet bestuur in verandering. Zie kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 13.

daarvan wel enige tijd vragen, mede gelet de organisatorische en personele consequenties.

Ook los van dit aspect vinden wij het van belang de invoering van het BTW-compensatiefonds zorgvuldig te laten geschieden. Sommige provincies en gemeenten zijn al bezig met de voorbereidingen voor de invoering van het BTW-compensatiefonds in hun organisatie. Om te bevorderen dat alle provincies en gemeenten op tijd beginnen met deze voorbereiding wordt, zoals we later in deze memorie zullen toelichten, door ons veel aandacht aan voorlichting besteed.

Onderdeel van het invoeringstraject, waarnaar de leden van de CDA-fractie vragen, is de voorgestelde minimumuitkering (onderbandbreedte). Door deze minimumuitkering zijn eventuele negatieve initiële effecten voor individuele provincies en gemeenten gedurende ten minste drie jaren gemaximeerd<sup>1</sup>. Voor gemeenten zijn deze effecten gemaximeerd op € 4,54 per inwoner per jaar en voor provincies in het eerste, tweede en derde jaar achtereenvolgens één, twee en drie procent van de bruto-uitkering uit het provinciefonds. De kosten van deze minimumuitkering worden door de collectiviteit van gemeenten of provincies gefinancierd door het toepassen van een vereveningspercentage op de bijdrage voor de compensabele BTW. Tot slot geldt voor de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies een garantienorm. De garantienorm is een waarborg dat de omvang van de beschikbare middelen voor de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies na invoering van het BTW-compensatiefonds, over een reeks van jaren bezien, ten minste gelijk is aan de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds zonder de invoering van het BTW-compensatiefonds<sup>2</sup>.

De leden van de CDA-fractie refereerden aan de keuze om de compensatie te beperken tot gemeenten en provincies, omdat slechts met deze overheden een financiële relatie bestaat in de vorm van een fonds. Ze wijzen er terecht op dat de algemene bijdrage aan de politieregio's ook is gebaseerd op geobjectiveerde verdeelmaatstaven. Bij een eventuele keuze voor een BTW-compensatiefonds voor politieregio's zou dit inderdaad gefinancierd kunnen worden door deze algemene bijdrage te verlagen. Tijdens de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd dat wij de mogelijkheden zullen onderzoeken om in navolging van het BTW-compensatiefonds voor gemeenten en provincies de mogelijkheden van een dergelijke constructie voor zorginstellingen, onderwijs, waterschappen en politieregio's te onderzoeken<sup>3</sup>. Wij willen nog deze kabinetsperiode een notitie hierover aan de Tweede Kamer sturen.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de redenen voor het niet volgen van de Engelse systematiek van compensatie van BTW, waar geen sprake is van een fondsconstructie.

De keuze die in de Scandinavische landen en in het voorliggende wetsvoorstel is gemaakt voor het compenseren van de BTW via een fonds is onder meer gemaakt om de financieringsbijdrage voor BTW-lasten duidelijk te onderscheiden van teruggave van omzetbelasting via de belastingaangifte. Teruggave van omzetbelasting voor niet-ondernemingsactiviteiten via de belastingaangifte is niet in overeenstemming met de Zesde BTW-richtlijn<sup>4</sup>. In de systematiek van deze richtlijn is teruggave van BTW alleen mogelijk ter zake van niet-vrijgestelde ondernemingsactiviteiten. Bij de fondsconstructie zoals deze in Nederland wordt voorgesteld en in de Scandinavische landen al enige jaren in werking is, wordt geen teruggave verleend, maar een bijdrage gegeven voor de lasten van de BTW.

Verder betekent de keuze voor een begrotingsfonds dat de gelden die zijn geoormerkt voor de BTW-compensatie duidelijker zijn afgezonderd. In de

<sup>1</sup> Zie hierover de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 7, blz. 29.

<sup>2</sup> Zie ook onze brief van 9 juli 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 10, blz. 4-5.

<sup>3</sup> Handelingen II 2001/02, 42-3073 t/m 42-3085.

<sup>4</sup> Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgeving der Lid-Staten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over toegevoegde waarde: uniforme grondslag (nr. 77/388/EEG, PbEG nr. L 145 van 13 juni 1977).

Engelse situatie waarin de BTW-compensatie geheel wordt gefinancierd uit belastingopbrengsten zal hieraan minder behoefte bestaan dan in ons land, waar de BTW-compensatie voor een groot deel wordt gefinancierd door een verlaging van het provincie- en gemeentefonds. Verder is het bij een begrotingsfonds beter mogelijk om verschillen in kasritme tussen inkomsten en uitgaven over de jaren heen op te vangen door een kasoverloop.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet gekozen is voor de verwerking van het BTW-compensatiefonds via een artikel binnen het gemeente- en provinciefonds. De door de CDA-fractie genoemde optie is overwogen, maar omdat de BTW-compensatie zich ook zou kunnen gaan uitstrekken tot andere overheidsorganen dan gemeenten en provincies is er voor gekozen een apart fonds op te richten.

De leden van de VVD-fractie vragen of het BTW-compensatiefonds volledig spoort met de uitgangspunten van de omzetbelastingwetgeving. Het BTW-compensatiefonds voorziet in de mogelijkheid om (onder voorwaarden) de BTW afzonderlijk te financieren. Het gaat om niet-fiscale wetgeving waarbij zich geen strijdigheid voordoet met de omzetbelastingwetgeving.

Overigens is de Europese Commissie ingelicht over het wetsvoorstel en van die kant zijn geen bezwaren naar voren gebracht. Voorts heeft de Commissie in 1999 in antwoord op een vraag van het lid van het Europees Parlement Hansenne ook al aangegeven dat de Commissie van mening is dat de BTW-compensatieregeling van het Verenigd Koninkrijk geen inbreuk maakt op de BTW-richtlijnen en dat het een zuiver budgettaire instrument betreft<sup>1</sup>.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het risico dat provincies en gemeenten door de BTW-compensatie zouden worden gestimuleerd tot uitbestedingen die hun eigen bestuurscapaciteit uithollen. Een provincie of gemeente kan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel budgettaire voordelen behalen met uitbesteden wanneer er een efficiencyvoordeel gerealiseerd kan worden, doordat een private partij een activiteit goedkoper kan uitvoeren dan de provincie of gemeente zelf. Het wetsvoorstel zorgt er voor dat provincies, gemeenten en kaderwetgebieden een betere afweging kunnen maken. Het staat deze lichamen evenwel steeds vrij een taak zelf uit te voeren. Zelfs als de uitvoering van een activiteit door een overheid duurder is dan de uitvoering door een externe marktpartij, is deze overheid vrij die activiteit zelf uit te voeren. Wij hebben verder geen aanleiding te veronderstellen dat decentrale overheden door dit wetsvoorstel zouden worden gestimuleerd tot uitbestedingen die hun bestuurscapaciteit zouden uithollen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het de voorkeur zou verdienen om de BTW-regelgeving te heroverwegen op het punt van de BTW-plicht, de vrijstellingen en de verlaagde tarieven.

Nederland heeft als lidstaat van de Europese Unie geen mogelijkheden om zelfstandig het begrippenkader in de BTW-wetgeving te wijzigen. Dit begrippenkader is namelijk gebaseerd op de Zesde BTW-richtlijn. Alleen daar waar in de Zesde BTW-richtlijn aan de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden voor het stellen van nadere voorwaarden bestaat enige ruimte<sup>2</sup>. Dit betekent echter niet dat de BTW-regelgeving op de in de vraag genoemde onderdelen kan worden heroverwogen.

Wat betreft de mogelijkheid om lagere BTW-tarieven te bezigen zijn de lidstaten gebonden aan de Zesde BTW-richtlijn. Dit geldt zowel voor de hoogte van die tarieven als de prestaties waarop ze van toepassing kunnen zijn<sup>3</sup>. Het aantal prestaties waarop een verlaagd tarief mag worden toegepast is beperkt van omvang. Overigens leidt toepassing van

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

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 13, A, lid 2, onderdeel a, van de Zesde BTW-richtlijn.

<sup>3</sup> Opgenomen in bijlage H behorende bij de Zesde BTW-richtlijn.

het verlaagde BTW-tarief niet tot hetzelfde resultaat als het BTW-compensatiefonds. In dat geval immers blijft de BTW een (weliswaar lagere) kostenpost waarmee in de calculaties rekening moet worden gehouden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de nadelen van uitbestedingen voor de burgers in het bijzonder op het gebied van tarieven en de serviceverlening, bijvoorbeeld in de water- en energiesector. Voorafgaand aan de vraag welke voor- en nadelen er bij de uitvoeringsmodaliteit «uitbesteding» bestaan is de vraag welke publieke belangen de overheid wenst na te streven uitermate cruciaal. Publieke belangen kunnen vertaald worden in indicatoren zoals tarieven en niveau van serviceverlening. Ter illustratie verwijzen wij naar de notitie «Liberalisering en privatisering netwerksectoren» waarin vanuit de netwerksectoren de vraag wordt beantwoord wat als publiek belang aangemerkt kan worden<sup>1</sup>. Nadat het publieke belang zo concreet mogelijk en meetbaar is vastgesteld komt vervolgens de vraag aan de orde op welke wijze dat publieke belang dan behartigd zou moeten worden. Uitbesteding is daarbij één van de vele uitvoeringsmodaliteiten. Voor elke uitvoeringsmodaliteit bestaan, gegeven het publieke belang, voor- en nadelen. In het uiteindelijke besluitvormingsproces komen vanzelfsprekend naast de voordelen ook de mogelijke nadelen aan bod. Dit gebeurt echter altijd in relatie tot het publieke belang dat behartigd dient te worden.

### **INHOUD WETSVORSTEL**

De leden van de CDA-fractie vragen om het begrip «overheid» nader uit te werken zodat toekomstige interpretatieproblemen kunnen worden voorkomen.

Opgemerkt wordt dat compensatie niet beperkt is tot activiteiten die gemeenten, provincies en kaderwetgebieden verrichten als overheid. Alle activiteiten die deze lichamen als niet-ondernemer verrichten zijn in beginsel compensabel. In artikel 3 van het wetsvoorstel wordt namelijk gesproken over het bezigen «anders dan in het kader van zijn onderneming». Indien een gemeente bijvoorbeeld een gratis toegankelijke beurs organiseert doet zij dat niet als ondernemer en evenmin in het kader van een overheidstaak, maar kan de BTW in beginsel wel worden gecompenseerd.

In feite wordt dus een spiegelbeeldige aansluiting gezocht bij het ondernemersbegrip in de Wet op de omzetbelasting 1968. Dit heeft tot gevolg dat de betrokken lichamen binnen het bereik komen van het BTW-compensatiefonds, voorzover zij op grond van de BTW-wetgeving niet als ondernemer zijn aan te merken. Op grond van artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel komt aan de begrippen «ondernemer» en «onderneming» dezelfde betekenis toe als in de Wet op de omzetbelasting 1968. Omdat deze begrippen in de rechtspraak en uitvoeringspraktijk van de Wet op de omzetbelasting 1968 een nadere invulling hebben gekregen, bestaat naar onze mening geen behoefte aan een nadere uitwerking van dit begrip.

In reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie merken we nog het volgende op. Binnen de BTW-wetgeving is het al dan niet beogen van winst, of het nu het organiseren van een beurs of het exploiteren van reclamezuilen betreft, niet van doorslaggevende betekenis voor het antwoord op de vraag of het betrokken lichaam als ondernemer optreedt of niet. Zelfs als een vergoeding niet kostendekkend is kan een gemeente nog als ondernemer worden aangemerkt; alsdan is compensatie niet mogelijk.

Wat betreft het onderhouden van eigen plantsoenen met eigen personeel wordt opgemerkt dat de gemeente hiervoor niet wordt gekwalificeerd als ondernemer. Door het zelf uitvoeren van deze werkzaamheden treedt een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 27 018, nr. 1.

gemeente niet toe op de markt van particuliere hoveniersdiensten, zodat geen sprake is van concurrentie met particuliere hoveniersbedrijven. Het BTW-compensatiefonds heeft voor dergelijke werkzaamheden tot gevolg dat de gemeente een betere afweging kan maken of uitbesteding al dan niet de voorkeur verdient. Immers, de BTW die het particuliere hoveniersbedrijf moet berekenen is in beginsel compensabel<sup>1</sup>. Hiermee wordt volledig recht gedaan aan de uitgangspunten van het BTW-compensatiefonds.

De CDA-fractie stelt terecht dat er meer onderzoek is uitgevoerd naar de mogelijkheden tot uitbesteding van overheidstaken, dan is genoemd in de memorie van toelichting. Uit Nederlands onderzoek naar de efficiencyvoordelen die zijn te realiseren bij het uitbesteden van de inzameling en de verwijdering van huishoudelijk afval zijn concrete indicaties over besparingsmogelijkheden af te leiden<sup>2</sup>. Voor het door de CDA-fractie genoemde plantsoenonderhoud en straten maken is ons echter geen Nederlands onderzoek bekend dat even concrete indicaties over besparingsmogelijkheden geeft.

De leden van de CDA-fractie vragen of Rijkswaterstaat voor alle uitbestedingsprojecten de BTW gecompenseerd krijgt? Rijkswaterstaat ontvangt geen specifieke BTW compensatie voor door rijkswaterstaat aan- en uitbestede projecten. De bestaande budgetten waaruit rijkswaterstaat infrastructuurprojecten realiseert worden geacht inclusief een BTW-component te zijn. Tussen de ministeries van Financiën en Verkeer en Waterstaat zijn in het verleden wel afspraken gemaakt over compensatie van BTW op regionale openbaar-vervoerprojecten. Met de komst van het BTW-compensatiefonds zal deze specifieke compensatieregeling overbodig worden en opgaan in het BTW-compensatiefonds.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de passage in de memorie van toelichting waarin wordt gesproken over de BTW die «op dit moment» door gemeenten en provincies wordt betaald voor hun niet-ondernemersactiviteiten. Daar is vermeld dat ook deze «historische BTW» voor vergoeding uit het BTW-compensatiefonds in aanmerking komt. Daarmee is niet bedoeld te zeggen dat de BTW die is gefactureerd en betaald voor de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds in aanmerking komt voor een bijdrage uit het fonds. Dat blijkt ook uit de tekst van artikel 13 van het wetsvoorstel. In de genoemde passage gaat het erom duidelijk te maken dat provincies en gemeenten ook op dit moment, dat wil zeggen voor de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds, BTW-uitgaven hebben. Provincies en gemeenten kunnen ook voor dit *soort* uitgaven, die zij op dit moment op een andere wijze bekostigen, in aanmerking komen voor een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds. Het is bijvoorbeeld niet zo dat alleen de extra BTW-uitgaven voor nieuwe uitbestedingen voor een bijdrage in aanmerking komen.

De leden van de VVD-fractie noemen het voordeel dat met het wetsvoorstel de goede werking van de markt en de neutraliteit van de belastingheffing worden bevorderd. Ze wijzen ook op het beoogde gunstige effect dat de prikkel zal wegvallen voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden om langs gekunstelde weg aftrek van voorbelasting te claimen voor uitgaven waarvoor recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds bestaat. Deze leden vragen of de regeling op dit punt sluitend is te achten.

Dit effect wordt voor uitgaven waarvoor recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds bestaat volledig bereikt na afloop van het invoeringstraject, dat wil zeggen als de onderbandbreedte en het vereveningspercentage niet meer gelden. Dit effect zal niet optreden voor van compensatie uitgesloten activiteiten, zoals het onderwijs. Tevens

---

<sup>1</sup> Compensatie is bijvoorbeeld uitgesloten indien het de tuin van een openbare school betreft.

<sup>2</sup> 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.

geldt dit niet voor vrijgestelde ondernemershandelingen. Hiervoor geldt het wetsvoorstel immers niet.

De leden van de VVD-fractie hebben met genoeg kennis genomen van het feit dat over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling grondig overleg met de gemeenten heeft plaatsgehad. Niettemin menen zij dat over de uitvoerbaarheid nog zorg kan bestaan.

Met het oog op de uitvoerbaarheid is de Werkgroep inrichting administratie BTW-compensatiefonds ingesteld. Deze werkgroep, waarin vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en het Rijk zitten, is in januari van dit jaar van start gegaan. Het eindrapport zal naar verwachting in juni worden uitgebracht. De werkgroep kan daarin aanbevelingen doen met het oog op de vermindering van de administratieve lasten, mits dit past binnen de strekking van het wetsvoorstel en de (Europese) regelgeving op het terrein van de omzetbelasting.

Tijdens de mondelinge behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën gerefereerd aan de mededeling van de wethouder voor Financiën van Amsterdam, de heer G.D. Dales, dat het op centraal niveau verzamelen van alle gegevens uit de stadsdelen jaren zou kosten<sup>1</sup>. In antwoord op de desbetreffende vragen van de VVD-fractie merken we op dat hierbij werd bedoeld op mogelijke praktische problemen die de genoemde wethouder in de aanloopfase voorzag als de gemeente na afloop van elk kwartaal binnen één maand voor het doen van de opgaven voor het BTW-compensatiefonds eerst alle gegevens van alle stadsdelen centraal moet verzamelen en verwerken. De mogelijke praktische problemen zien dus niet zozeer op het verzamelen van de gegevens op het niveau van een stadsdeel, maar op het vervolgens weer centraal verwerken van deze gegevens. Wij hebben er daarom mee ingestemd dat de stadsdelen van Amsterdam de BTW-opgaven rechtstreeks aan de Belastingdienst kunnen opgeven en dat deze rechtstreeks een uitkering uit het BTW-compensatiefonds ontvangen, indien de gemeente Amsterdam stadsdelen daartoe mandateert en de Belastingdienst een afschrift van het mandaat ontvangt.

Vanuit hun zorg over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling vragen de leden van de VVD-fractie of kan worden toegezegd dat de Belastingdienst en de fondsbeheerder problemen zullen helpen te voorkomen, door een efficiënte, zakelijke en zo nodig ook ruimhartige opstelling. In het overleg dat wij tot op heden met de VNG en het IPO hebben gehad over de invoering van het BTW-compensatiefonds, hebben wij in gezamenlijkheid en in open overleg de zaken besproken. Uiteraard willen we nu en in de toekomst op een efficiënte en zakelijke wijze problemen proberen te voorkomen, waarbij wij wel vasthouden aan het uitgangspunt dat het BTW-compensatiefonds voor het Rijk budgettair neutraal wordt ingevoerd.

Wat betreft de opstelling van de Belastingdienst wijzen wij op de contactpersonen die inmiddels op alle betrokken belastingeenheden zijn aangewezen. De individuele provincies, gemeenten en kaderwetgebieden kunnen deze contactpersonen benaderen voor het maken van afspraken op maat, waarbij uiteraard de regelgeving het kader bepaalt. De vraag van de leden van de VVD-fractie over de middelen van het fonds, wordt hierna in de paragraaf «financiële aspecten» besproken.

Leden van de fractie van GroenLinks vragen te beredeneren waar de grens ligt van de werking van het wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel strekt zich uitsluitend uit tot provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. Zoals hiervoor al is gememoreerd is tijdens de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer toegezegd dat wij de mogelijkheden zullen onderzoeken om in navolging van het BTW-compensatiefonds voor gemeenten de mogelijk-

---

<sup>1</sup> Handelingen II, 24 januari 2002, blz. 42–3080.



heden van een dergelijke constructie voor zorginstellingen, onderwijs, waterschappen en politieregio's te onderzoeken. Dit onderzoek is inmiddels in gang gezet en wij willen nog deze kabinetsperiode een notitie hierover aan de Tweede Kamer sturen. Wij willen daar nu niet op vooruitlopen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een reactie op de kritiek van woningbouwcorporaties dat zij geen BTW kunnen terugvorderen op de bouw van sociale huurwoningen en de gemeente straks wel. Deze kritiek lijkt te berusten op een misverstand. Als woningen door een corporatie worden verhuurd is op grond van de Wet op de omzetbelasting 1968 sprake van een van BTW vrijgestelde diensten door een ondernemer, die geen recht heeft op aftrek van BTW die bij de aanschaf van deze woningen in rekening wordt gebracht. Als gemeentelijke diensten BTW in rekening gebracht krijgen op de aankoop van woningen die zij gaan verhuren, treden deze gemeentelijke diensten eveneens op als ondernemers die van BTW vrijgestelde verhuurdiensten verrichten. Ook deze gemeentelijke diensten hebben net als de corporaties geen recht op aftrek van de BTW die aan hen in rekening is gebracht. Met de komst van het BTW-compensatiefonds verandert op dit punt niets, omdat die gemeentelijke diensten geen BTW gecompenseerd zullen krijgen voor de vrijgestelde verhuuractiviteiten. Het wetsvoorstel geldt namelijk niet voor de ondernemershandelingen van de gemeente, maar alleen voor de niet-ondernemershandelingen. In die zin is er dus geen verschil in behandeling tussen woningbouwcorporaties en gemeenten die dezelfde verhuuractiviteiten verrichten. Dit geldt ook in de situatie dat de verhuurders onder ter beschikking stelling van grond de woningen laten bouwen. In die situatie kunnen zowel de gemeentelijke verhuurder als de woningbouwcorporatie gebruik maken van een regeling om af te zien van de zogenoemde integratieheffing van artikel 3, eerste lid, onderdeel h, van de Wet op de omzetbelasting 1968<sup>1</sup>. De komst van het BTW-compensatiefonds heeft overigens geen kostenverhogend effect op de bouw van de woningen, immers de vrijgestelde verhuur van de woningen is en blijft de BTW niet aftrekbaar. Onder invloed van het wetsvoorstel vindt ook geen wijziging plaats in de belastbaarheid van de verkoop van grond of woningen door een gemeente.

De leden van de fractie van het CDA wijzen op de budgettaire neutraliteit die op macroniveau weliswaar aanwezig is, maar op het niveau van de individuele gemeente of provincie afwezig kan zijn. De leden vragen in hoeverre hiervan een stimulans tot meer uitbesteden kan uitgaan. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen of de werking van het BTW-compensatiefonds niet tot een premie op uitbesteden leidt. Het BTW-compensatiefonds beoogt een gelijkwaardige keuze tussen zelf doen en uitbesteden van overheidsactiviteiten mogelijk te maken. Op dit moment wordt er als het ware belasting geheven op uitbesteden. Met het BTW-compensatiefonds wordt deze belasting gecompenseerd. Het voorstel geeft dus geen premie op uitbesteden, maar het nadeel dat op dit moment bestaat wordt opgeheven.

Overigens is het onjuist te veronderstellen dat provincies en gemeenten een initieel nadelig budgettair effect eenvoudig kunnen oplossen door zonder meer taken uit te besteden. Het uitbesteden leidt weliswaar tot een hogere compensatie uit het fonds, maar deze is nodig om de hogere BTW-lasten bij het uitbesteden te bekostigen. Alleen als uitbesteden leidt tot efficiencyvoordelen, is dit financieel aantrekkelijk voor de provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. Het BTW-compensatiefonds stelt dus geen premie op het zonder meer uitbesteden van taken en werkzaamheden.

<sup>1</sup> Aanschrijving omzetbelasting-BTW 10/derde herdruk, resolutie 27 juni 1979, nr. 279-7000. In het geval het gemeentelijk grondbedrijf over een levering van onroerende zaken aan een andere gemeentelijke ondernemerstak van de heffing van BTW afziet op grond van 9, onderdeel 3 van de Toelichting Gemeenten, vindt in elk geval bij de ingebruikname van de woningen voor de van BTW vrijgestelde verhuur een integratieheffing plaats, waardoor feitelijk ook dat deel van de gemeente met dezelfde BTW-druk wordt geconfronteerd als de woningcorporatie. Ook deze BTW is straks niet compensabel.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks waarom er niet voor is gekozen de compensatie via de BTW-opbrengst te laten verlopen, merken wij op dat een directe teruggave van de in rekening gebrachte BTW via de belastingaangifte in strijd is met de zesde BTW-richtlijn.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen of na de plaatsing van deze wet in het Staatsblad nog voldoende tijd zal zijn voor voorlichting aan en voorbereiding door gemeenten en provincies. Verschillende provincies en gemeenten zijn al begonnen met de voorbereidingen voor de invoering van het BTW-compensatiefonds in hun organisatie. Zij wachten dus niet totdat het wetsvoorstel in het Staatsblad is geplaatst. Om de invoering van het BTW-compensatiefonds bij alle provincies en gemeenten goed te laten plaatsvinden, is het gewenst dat zij zich op tijd voorbereiden op de benodigde aanpassingen van de financiële en administratieve organisatie. Deze leden wijzen er terecht op dat provincies en gemeenten al bezig zijn met de (ambtelijke) voorbereiding voor de begroting 2003. Daarbij merken wij op dat de provinciale staten en de gemeenteraden hun de begrotingen pas in het najaar vaststellen. Om te bevorderen dat alle provincies en gemeenten tijdig beginnen met deze voorbereiding zijn voorlichtingbijeenkomsten georganiseerd in samenwerking tussen Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën (met inbegrip van de Belastingdienst). In overleg met de VNG en het IPO is er daarbij voor gekozen om met de voorlichting aan provincies en gemeenten niet te wachten totdat het wetsvoorstel in het Staatsblad staat<sup>1</sup>. Na de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer zijn inmiddels tien goed bezochte voorlichtingbijeenkomsten gehouden. In verband met de grote belangstelling voor deze bijeenkomsten is al een extra voorlichtingbijeenkomst gepland, zodat alle provincies en gemeenten in de gelegenheid zijn om deel te nemen aan een dergelijke bijeenkomst. Ook zijn inmiddels op iedere bevoegde Belastingeenheid contactpersonen aangewezen, die door gemeenten en provincies kunnen worden benaderd met vragen over het BTW-compensatiefonds<sup>2</sup>. Verder stelt de VNG voor haar leden een handreiking voor de invoering van het BTW-compensatiefonds op, waarvan de eerste delen al gereed zijn.

## FINANCIËLE ASPECTEN

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de budgettaire neutraliteit zich verhoudt tot het feit dat de BTW-opbrengsten door de invoering van het fonds zullen gaan stijgen. De leden van de fractie van de VVD vragen naar de relatie tussen budgettaire neutraliteit en de omstandigheid dat allerlei fiscale constructies hun betekenis zullen verliezen.

Als de invoering van het BTW-compensatiefonds bij provincies, gemeenten en kaderwetgebieden leidt tot meer uitbestedingen, meer inlenen van personeel en minder belastingbesparende constructies, leidt dit tot extra ontvangsten aan omzetbelasting voor het Rijk. Deze extra belastingopbrengsten zullen, zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, worden toegevoegd aan het fonds<sup>3</sup>. Per saldo is er dus sprake van macro budgettaire neutraliteit.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de bijdrage uit de belastingopbrengsten niet genoemd staat in de opsomming van de voedingsbronnen op bladzijde 21 van de nota naar aanleiding verslag<sup>4</sup>. De opsomming waarnaar deze leden verwijzen is een opsomming van de voedingsbronnen in het eerste jaar van de invoering van het BTW-compensatiefonds. Omdat het oorspronkelijk de bedoeling was om pas in het jaar *na* invoering van het BTW-compensatiefonds rekening te

<sup>1</sup> Zie onze brief van 26 oktober 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 12, blz. 3.

<sup>2</sup> Zie ook onze brief van 9 juli 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 10, blz. 7.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 293, nr. 3, blz. 10. Zie ook de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 7, blz. 23.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 7, blz. 21.



houden met deze extra belastingopbrengsten, is deze voedingsbron niet opgenomen in de genoemde opsomming.

Overigens zijn na het schrijven van de nota naar aanleiding van het verslag in het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO afspraken gemaakt over de groei van de BTW-opbrengsten in het eerste jaar<sup>1</sup>.

De leden van de VVD-fractie vragen of het BTW-compensatiefonds altijd voldoende middelen zal hebben.

Op basis van de daadwerkelijk geclaimde BTW bij het BTW-compensatiefonds, zal de uitname uit het gemeente- en provinciefonds in de aanvangssituatie zodanig vastgesteld, dat de uitgaven en inkomsten van het BTW-compensatiefonds in evenwicht zijn, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de omvang van de andere voedingsbronnen (nacalculatie). Op basis van deze nacalculatie heeft het BTW-compensatiefonds in de aanvangsfase voldoende middelen. Wel kunnen er op jaarbasis beziën, door verschillen in raming en nacalculatie, verschillen zijn tussen de uitgaven en inkomsten van enig jaar. Door middel van een kasoverloop wordt dit in latere jaren rechtgetrokken.

Als de invoering van het BTW-compensatiefonds bij provincies, gemeenten en kaderwetgebieden leidt tot meer uitbestedingen, meer inlenen van personeel en minder belastingbesparende constructies, leidt dit tot extra ontvangsten aan omzetbelasting voor het Rijk. Deze extra belastingopbrengsten zullen worden toegevoegd aan het fonds<sup>2</sup>. Op deze wijze heeft het BTW-compensatiefonds ook in de latere jaren steeds voldoende middelen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat gebeurt als na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld door minder uitbestedingen, de compensabele BTW lager zou uitvallen dan het historische niveau. Zoals hiervoor is toegelicht wordt de omvang van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds na afloop van het eerste jaar op basis van een nacalculatie vastgesteld. Dit betekent dat er in de beginsituatie, afgezien van het genoemde kasoverloop, geen positief of negatief saldo in het BTW-compensatiefonds zal ontstaan. Over het bedrag van de kasoverloop wordt geen rente berekend, ongeacht of op jaarbasis sprake is van een «kastekort» of een «kasoverschot». Dit sluit aan bij de werkwijze bij het gemeente- en provinciefonds waarbij ook geen rente wordt berekend over de kasoverloop.

Verder de al eerder genoemde garantienorm van belang<sup>3</sup>. Deze garantienorm is een waarborg voor de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies dat de omvang van de voor hen beschikbare middelen in de eerste jaren na de invoering van het BTW-compensatiefonds, over een reeks van jaren beziën, ten minste gelijk is aan wat de omvang van het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds zou zijn geweest zonder de invoering van het BTW-compensatiefonds. De garantienorm geldt in beginsel voor een periode van drie jaar. Aan het einde van die periode wordt beziën of een eenmalige verlenging van één jaar opportuun is. Wij verwachten overigens dat het beroep van gemeenten en provincies op het BTW-compensatiefonds in de loop der jaren zal toenemen door een toename van de uitbestedingen en het inlenen van personeel.

<sup>1</sup> Zie hierover onze brief van 9 juli 2002 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 10, blz. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 293, nr. 3, blz. 10. Zie ook de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 7, blz. 23.

<sup>3</sup> Zie ook onze brief van 9 juli 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 10, blz. 4–5.

De leden van de fractie van het CDA hadden zich eraan gestoord dat de in de Comptabiliteitswet voorgeschreven paragraaf met financiële consequenties in de memorie van toelichting ontbreekt. De leden van de CDA-fractie hebben gelijk dat in die memorie een paragraaf ontbreekt met de titel «*financiële gevolgen van het wetsvoorstel*». Dat wil echter niet zeggen dat in de memorie van toelichting voorbij gegaan zou zijn aan de financiële consequenties. Zo is in de paragraaf «*De voeding van het fonds en de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds*» uiteengezet

dat het BTW-compensatiefonds budgettair neutraal kan worden ingevoerd voor zowel het Rijk als de collectiviteit van de provincies en gemeenten<sup>1</sup>. In de paragraaf «Uitvoering van het BTW-compensatiefonds» zijn de effecten van het wetsvoorstel op de toename van de uitvoeringskosten bij zowel de gemeenten en provincies als de Belastingdienst toegelicht.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het niet mogelijk is om op basis van de financiële rekeningen van het CBS een inschatting te maken van het totaal van de compensabele BTW-uitgaven van lokale overheden.

De provincies, gemeenten en kaderwetgebieden zijn op dit moment niet verplicht de hoogte van de BTW-uitgaven afzonderlijk te administreren, omdat deze integraal onderdeel uitmaken van de overheidsuitgaven. Doordat de gegevens over de omzetbelasting niet afzonderlijk worden bijgehouden, is het ook niet mogelijk deze op een verantwoorde wijze uit statistieken van het CBS af te leiden. Daarom hebben wij specifiek onderzoek laten uitvoeren om meer inzicht te krijgen in de omvang van deze uitgaven en de hoogte van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een goed overzicht van de programma- en bureaurokosten in de vorm van een exploitatie-overzicht. De uitvoering van het BTW-compensatiefonds zal worden verricht door de Belastingdienst. De extra lasten van de uitvoering zijn beperkt van omvang en voor een belangrijk deel incidenteel (ontwerp van de systemen). Door de Belastingdienst is vooraf een raming verricht van de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel (deze raming is nog steeds van toepassing). Deze kosten staan vermeld in de memorie van toelichting<sup>2</sup>. De totale extra uitgaven worden geraamd op 0,77 miljoen euro (1,7 miljoen gulden) in het jaar van de invoering, daarbij gaat het met name om investeringen in de automatiseringssystemen, en 0,18 miljoen euro (0,4 miljoen gulden) structureel. Een expliciet exploitatie-overzicht is destijds bij de aanbidding van het wetsvoorstel niet opgenomen vanwege de beperkte omvang van de lasten voor de invoering en uitvoering van het BTW-compensatiefonds voor de Belastingdienst. Tevens worden de uitgaven vanwege de beperkte omvang binnen de bestaande begroting van de Belastingdienst worden opgevangen. De uitgaven van het fondsbeheer zijn beperkt (één fté) en zullen worden opgevangen binnen de begroting van het ministerie van Financiën.

De fracties van ChristenUnie en de SGP vragen of aan de gemeenten en provincies nog geactualiseerde cijfers worden verstrekt. De berekening van de in vorig jaar gepubliceerde voorlopige uitneemformules is gebaseerd op gegevens over 1997. Het onderzoek dat moet leiden tot actualisatie van deze uitneemformules zal naar verwachting in april 2002 worden afgerond. We kunnen de provincies en gemeenten hierover dan in mei informeren, zodat ze hiermee bij het vaststellen van de begroting voor het jaar 2003 rekening kunnen houden. Dit is ook van belang omdat we op grond van artikel 2 van het Besluit financiële verhouding 2001 gehouden zijn om vóór 1 juli 2002 de provincie- en de gemeentebesturen in kennis te stellen van de verwachte omvang van belangrijke elementen voor de berekening van de uitkering uit het provincie- en gemeentefonds over 2003.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP verwijzen naar de financiële overgangsproblematiek voor de afschrijfbaar activa. In het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO is ervoor gekozen deze problematiek op te lossen door te werken met een vertraagde uitname uit het gemeente- en provinciefonds<sup>3</sup>. De vertraagde uitname biedt het Rijk, dat het kasstelsel hanteert, de mogelijkheid om de uitname uit het

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 293, nr. 3, blz. 8–13.

<sup>2</sup> Zie memorie van toelichting, Kamerstukken II 1999–2000, 27 293, nr. 3, blz. 12.

<sup>3</sup> Zie ook onze brief van 9 juli 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2000/01, 27 293, nr. 10, blz. 2–3.

gemeente- en provinciefonds in het eerste jaar niet toe te passen, hetgeen bezien vanuit de provincies en gemeenten (die het baten-en-lastenstelsel hanteren) leidt tot een eenmalig financieel effect dat kan worden aangewend om het dekkingsprobleem van het BTW-compensatiefonds op te lossen. Voor de collectiviteit van de provincies en gemeenten leidt dit tot een adequate oplossing voor het activavraagstuk. De gekozen oplossing biedt echter geen volledig maatwerk op het niveau van de individuele gemeente of provincie. Van volledig maatwerk is afgezien, omdat dit zou betekenen dat een complexe regeling zou moeten worden uitgewerkt, waarbij de hoogte van de compensatie mede afhankelijk zou zijn van door de individuele provincies en gemeenten beïnvloedbare grootheden, zoals de gekozen afschrijvingssystematiek. Wij hebben in overleg met VNG en IPO de voorkeur gegeven aan een meer globale aanpak.

De leden van de ChristenUnie en de SGP vragen verder of het bedrag dat aan de gemeenten beschikbaar wordt gesteld voor administratieve lasten in redelijke verhouding zal staan tot de te maken kosten. Zoals eerder in deze memorie is gememoreerd is in het bestuurlijk overleg met de VNG en IPO afgesproken om de groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk in het eerste jaar van het BTW-compensatiefonds vast te stellen op twee procent van de uitname uit het provincie- en gemeentefonds. Dit bedrag wordt toegevoegd aan het BTW-compensatiefonds, zodat de uitname met eenzelfde bedrag wordt verlaagd. Uitgaande van de op basis van gegevens over 1997 berekende uitneemformule (die zoals gezegd binnenkort wordt geactualiseerd) gaat het hierbij voor provincies en gemeenten gezamenlijk om een bedrag van zo'n € 18 miljoen. De VNG en het IPO beschouwen dit bedrag mede als een tegemoetkoming voor de administratieve lasten die ontstaan bij de invoering van het BTW-compensatiefonds. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat dit bedrag niet in redelijke verhouding zou staan tot de door de provincies en gemeenten te maken kosten.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm