

(070)302

1.
Inleiding

Bij brief van 25 november 1997 hebt u de Raad voor de financiële verhoudingen verzocht advies uit te brengen over de mogelijkheden voor het instellen van een BTW-compensatiefonds.

Zoals uit het vervolg van dit advies zal blijken, is het voor de Raad niet mogelijk geweest in dit stadium een afgerond oordeel te geven over alle consequenties betreffende een BTW-compensatiefonds. Daarvoor zijn er nog te veel vragen en onzekerheden. Dit geldt met name voor het ontbreken van kwantitatieve gegevens, zodat de budgettaire effecten niet zijn te bepalen. Zonder deze budgettaire effecten kan en wil de Raad geen definitief advies opstellen.

In dit advies heeft de Raad diverse mogelijke gevolgen in kaart gebracht. De Raad hoopt dat u hiermee in een eventueel vervolgetraject rekening houdt. De Raad wacht met belangstelling het inmiddels door u in gang gezette externe onderzoek af en is gaarne bereid in het vervolgproces een nader advies te geven.

De Raad merkt op dat hij over het onderwerp autonomie het gevoel van de Raad voor het openbaar bestuur heeft ingewonnen.

2.

Gevraagd advies

Overheidslichamen betalen nu BTW over de door hen ingekochte goederen en diensten, inclusief investeringen. Voorzover die goederen en diensten worden aangeschaft ten behoeve van bedrijfsmatige activiteiten, dus waarin de overheid als ondernemer optreedt, fungeert de betaalde BTW als een voorheffing die in mindering kan worden gebracht op de bij verkoop ontvangen BTW. Als het aangekochte goederen en diensten ten behoeve van een overheidstaak betreft, blijft de betaalde BTW ten laste van het overheidslichaam.

De betaalde BTW over aankopen die bestemd zijn voor overheidsmatige activiteiten blijven derhalve ten laste van de overheid. Hierdoor worden externe aanbieders van goederen en diensten in een nadelige positie geplaatst. De overheden kunnen pas een uitgavenvoordeel incasseren, indien de prijs van een externe aanbieder, exclusief BTW, meer dan 17,5%¹ lager is dan de kostprijs van de interne productie. Het gevolg kan zijn dat vanwege de BTW-heffing voor de overheidsproductie niet altijd de meest doelmatige productiewijze wordt gekozen. Vanuit het bedrijfsleven komen soms ook klachten dat het te weinig kansen krijgt. Dit is ook door de commissie Cohen in zijn rapport 'Markt en Overheid' geconstateerd.

Een tweede volgens u ongewenst effect van de huidige BTW-wetgeving is dat de bestaande BTW-druk op overheidsactiviteiten ertoe leidt dat overheidslichamen er soms baat bij hebben BTW-constructies op te zetten (bijvoorbeeld de 'stadhuisconstructie'). Deze constructies hebben tot doel de BTW-druk voor het betrokken overheidslichaam te beperken.

U ziet een mogelijkheid aan beide voornoemde ongewenste situaties (geen zuivere afweging tussen uitbesteden of zelf doen enerzijds en allerlei BTW-constructies anderzijds) een eind te maken. U oppert de gedachte van het instellen van een BTW-compensatiefonds. In dat geval kunnen overheidslichamen de betaalde BTW, afhankelijk van het te kiezen model geheel of gedeeltelijke uit dat fonds vergoed krijgen. De gedachte is dat de extra BTW-kosten bij uitbesteding geen rol meer behoeven te spelen. Dit zal per saldo een goedkopere dienstverlening opleveren.

U stelt wel de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit op het moment van invoering van het nieuwe systeem. Teneinde onnodige ingewikkelde financiële stromen tussen het Rijk en de mede-overheden te voorkomen en een ongelijke behandeling van openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs uit te sluiten, worden naast het Rijk zelf alleen gemeenten en provincies bij dit voorstel betrokken. De Raad beperkt zich in dit advies tot de effecten voor de gemeenten en de provincies.

¹ Voor niet alle leveringen geldt het tarief van 17,5 %. Ten behoeve van de eenvoud wordt in dit advies alleen dit percentage gebruikt.

U verzoekt de Raad zijn visie te geven op de in de adviesaanvraag genoemde of eventueel andere varianten met betrekking tot de financiële vormgeving en compensatiemethoden. U verzoekt de Raad met name aandacht te besteden aan de volgende drie aspecten:

- deelt de Raad de analyse ten aanzien van de positieve effecten of voorziet de Raad belemmeringen?;
- de gevolgen van een BTW-compensatie voor de administratie van de mede-overheden (zowel met betrekking tot het bijhouden van de BTW-administratie als zodanig als met betrekking tot de administratie ten behoeve van het compensatiefonds);
- is voor wat betreft gemeenten en provincies een correctie op het gemeentefonds en provinciefonds (bij een integrale methode) een goede methode om de nieuwe systematiek in te passen? Is het nodig of gewenst ook specifieke uitkeringen bij de inpassing te betrekken?

In zijn reactie zal de Raad zoveel mogelijk genoemde drie aspecten behandelen, waarbij het tweede en derde aspect in feite nadere invullingen zijn van het eerste. De Raad betreurt het dat het zijn advies niet kwantitatief kan onderbouwen. Daarvoor ontbreekt het hem aan gegevens.

De Raad merkt op dat het eventueel instellen van een BTW-compensatiefonds slechts een van de door de commissie-Cohen geschetste marktverstoringen in de relatie overheid/bedrijfsleven betreft. De Raad voor het openbaar bestuur zal te zijner tijd een advies uitbrengen over het gehele rapport van de commissie-Cohen.

3.

Uitbesteden of zelf doen en de gemeentelijke autonomie

3.1

BTW leidt tot onzuivere afweging

Bij de afweging tussen het zelf doen van een activiteit of dit uitbesteden betreft een overheidslichaam in feite vier aspecten, namelijk:

- de kwaliteit van het product;
- de kosten van het product;
- is de organisatie in staat het product te maken?;
- hoe ziet het gemeente-/provinciebestuur de rol van de overheid?

De samenhang van deze vier aspecten bepaalt of een overheidslichaam besluit een product zelf te produceren of dit op de markt aan te schaffen. Dit leidt nu al tot heel verschillende afwegingen. Er zijn overheden die als lijn hebben zoveel mogelijk uit te besteden en er zijn overheden waar uitbesteding beperkt wordt toegepast. De Raad onderkent dat in een situatie dat de BTW kan worden teruggevraagd de afweging vaker in het voordeel van uitbesteding zal uitvallen. Immers, de uitgaven zullen na het wegvallen van de BTW bij uitbesteding in vele gevallen lager zijn dan bij zelf produceren en de andere drie afwegingsgronden wijzigen niet.

3.2

Vrije markt of niet

De Raad is het in zijn algemeenheid wel met u eens dat in een vrije markt de productie efficiënter zal plaatsvinden dan in een meer gesloten markt. De BTW-vrijstelling binnen de overheid is dan met zoveel woorden te beschouwen als een vorm van geslotenheid. De vraag is in hoeverre er (altijd) sprake is van een vrije markt. Het is niet ondenkbaar dat in enkele sectoren waar de lokale overheid nu nog geheel of gedeeltelijk zelf de taken uitvoert, het aantal marktpartijen dermate gering is dat er eerder sprake is van een monopolie of oligopolie. Het is volstrekt niet de bedoeling van de Raad om die marktpartijen op voorhand van prijsopdrijving te beschuldigen. Het is echter niet op voorhand uit te sluiten dat na uitbesteding van de hier bedoelde activiteiten de marktprijs omhoog zal gaan vanwege het feit dat de overheidslichamen, die hun organisatie aan het wegvallen van de desbetreffende activiteit hebben aangepast, geen andere keuze meer hebben dan uitbesteden aan een of enkele aanbieders. De Raad adviseert u dan ook de markten te inventariseren waar het gevaar van monopolistisch of oligopolistisch gedrag kan optreden. De Raad vraagt zich af of hier een rol voor de Nationale Mededingingsautoriteit is weggelegd.

3.3

Gemeentelijke/provinciale autonomie

In uw adviesaanvraag benadrukt u dat de gemeentelijke/provinciale autonomie niet wordt aangetast, want de afweging tussen zelf doen en uitbesteden blijft volledig vrij. De Raad constateert dat de druk voor een gemeente of een provincie om minder zelf te doen en meer uit te besteden zal toenemen. Daarmee worden indirect de gemeentelijke en provinciale huishoudingen door een wijziging van rijksregels beïnvloed. In formele zin wordt de lokale autonomie niet aangetast, maar wel in een door u gewenste richting geduwd. Deze 'duw' zal steviger worden gevoeld, naarmate het financiële belang groter is. In paragraaf 4 van dit advies zal blijken dat het zeer wel mogelijk is dat, een deel van de provincies of gemeenten na invoering van het BTW-compensatiefonds, de eerste jaren met een (fors?) budgettair nadeel wordt geconfronteerd. Daardoor zal de formeel open blijvende vraag van zelf doen of uitbesteden snel richting uitbesteden worden beantwoord. De 'duw' richting meer uitbesteding zal echter in veel gevallen op organisatorische gronden niet snel tot resultaat kunnen leiden (zie paragraaf 5.2). De Raad concludeert dan ook dat er in formele zin geen aantasting van de lokale autonomie aan de orde zal zijn, maar zet zijn vraagtekens bij de praktische kant van deze vraag.

3.4

Personele en organisatorische gevolgen

Zoals hiervoor is gesteld zal per saldo de druk op de lokale overheidsorganisaties toenemen en derhalve ook op (delen van) het overheidspersoneel. De concurrentie met de markt zal in diverse sectoren zwaarder worden met mogelijkerwijs beëindiging van het door de betrokken gemeente of provincie zelf doen van een activiteit. De kosten van het stoppen van een activiteit c.q. het privatiseren van een afdeling zullen belemmeringen zijn voor een al te snelle verandering. Bovendien staan gemeente- en provinciebesturen voor de taak de ongetwijfeld toenemende onrust in de organisatie te begeleiden. Deze personele kant van de eventuele invoering van het voorgestelde systeem is niet te veronachtzamen. Dit klemmt te meer daar bij een overname van een overheidsonderdeel door een private onderneming geen wettelijke verplichting bestaat alle personeelsleden over te nemen. Dit maakt het voor de betrokken overheden niet gemakkelijker over een eventuele overname te onderhandelen. Bovendien zullen de arbeidsvoorwaarden in het algemeen niet gelijkwaardig zijn.

Natuurlijk is het zo dat verzelfstandigingen en privatiseringen ook nu regelmatig plaatsvinden, waarbij de hiervoor geschetste elementen ook aan de orde zijn. Na een eventuele invoering van een BTW-compensatiefonds zullen, zo verwacht de Raad, de discussies moeizamer verlopen, want de uitgangspositie van de gemeente/provincie ten opzichte van de markt zal dan zwakker zijn geworden. Immers, de drang om meer uit te besteden en bestaande overheidsonderdelen te verzelfstandigen zal in geheel Nederland sterk toenemen. De marktpartijen kunnen derhalve zwaardere eisen stellen. De Raad adviseert u dan ook een eventuele invoering zodanig vorm te geven dat gemeenten en provincies voldoende tijd krijgen de hier geschetste knelpunten het hoofd te bieden, ook en met name vanuit het belang van zorgvuldigheid in de richting van het overheidspersoneel. In paragraaf 4.6 zal de Raad op basis van financiële argumenten beargumenteren dat een eventuele invoering niet in een jaar, maar in enkele jaren zou moeten plaatsvinden. Ook vanuit het belang van zorgvuldigheid jegens de lokale overheden en het overheidspersoneel vindt de Raad dit gewenst.

4.

Gevolgen van het streven naar budgettaire neutraliteit

In de adviesaanvraag noemt u expliciet dat de budgettaire neutraliteit voor zowel de compenserende instantie (zijnde de rijksoverheid) als de desbetreffende overheidslichamen een randvoorwaarde is. Dit op zichzelf begrijpelijk uitgangspunt zal in de praktijk lastig zijn te verwezenlijken, zoals hierna beargumenteerd zal worden.

4.1

Budgettair neutraal op het moment van invoering

Van belang is de vraag of de budgettaire neutraliteit ieder jaar moet gelden of dat dat alleen voor het jaar van invoering geldt. Uit de adviesaanvraag blijkt dat u, naar de mening van de Raad overigens terecht, stelt dat de eis van budgettaire neutraliteit alleen op het moment van invoering geldt. In het andere geval zou de administratieve last aanmerkelijk toenemen, want dan zou steeds moeten worden bezien of er nog budgettair neutraal gehandeld wordt of wat er eventueel nog gedaan zou moeten worden om dit te bereiken.

Bovendien zouden er dan geen prikkels tot efficiënt gedrag van gemeenten en provincies meer aanwezig zijn.

Interessanter is de vraag hoe de budgettaire neutraliteit moet worden bepaald. Daarbij speelt ook de vraag of dit voor gemeenten en provincies als collectief moet gelden of voor iedere gemeente en provincie afzonderlijk.

Alvorens hierop in te kunnen gaan, besteedt de Raad nadere aandacht aan de verschillende varianten voor teruggave van de BTW.

4.2

Twee varianten voor teruggave van de BTW

In de adviesaanvraag worden twee methoden voor de teruggave van de BTW geschetst, namelijk de integrale methode en de 'lat'-methode.

1. Bij de integrale methode kan vanaf het begin alle betaalde BTW bij het fonds worden gedeclareerd. Daar staat tegenover dat het Rijk gecompenseerd moet worden voor de gedeerde inkomsten op het moment van invoering door bijvoorbeeld het provincie- en gemeentefonds met hetzelfde bedrag te korten.
2. Bij de 'lat'-methode kan bij het BTW-compensatiefonds slechts de betaalde BTW die een bepaald bedrag overschrijdt, gedeclareerd worden. Hierbij dient bepaald te worden wat elk overheidslichaam in een bepaalde basisperiode aan BTW heeft betaald. Dat bedrag fungeert in de toekomst als vloer voor de desbetreffende overheid.

Met behulp van twee sterk vereenvoudigde voorbeelden verduidelijkt de Raad de twee modellen.

4.3

Cijfermatige voorbeelden

Basisgegevens: Er zijn twee gelijke overheden die beide een algemene uitkering hebben van 1000, samen dus 2000. Overheid A besteedt veel uit en betaalt in de basisperiode 100 aan BTW; overheid B besteedt weinig uit en betaalt in de basisperiode 20 aan BTW. In totaal betalen zij in de basisperiode 120 aan BTW.

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

De budgettaire consequenties in de verschillende modellen zijn als volgt:

4.3.1

Integrale methode

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

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

B kan zijn aanvankelijke nadeel op termijn wegwerken en uiteindelijk op een voordeel van 40 uitkomen door in de toekomst evenveel uit te besteden als A.

Hier blijkt de collectiviteit van A en B tezamen budgettair neutraal uit te pakken, maar de individuele overheden niet. Het overheidslichaam dat al veel heeft uitbesteed, plukt hiervan direct de vruchten ten koste van het overheidslichaam dat nog niet veel heeft uitbesteed. Er is dus sprake van een herverdelingseffect, dat op termijn door de nadeelorganisatie kan worden weggewerkt.

Het gevolg van de veronderstelde gedragsverandering van B is dat het beroep op het BTW-compensatiefonds toeneemt. Voor het Rijk verandert de budgettaire situatie niet, omdat de verhoogde uitkering uit het BTW-compensatiefonds wordt gecompenseerd door hogere BTW-inkomsten. Wat het Rijk wel zal missen, is de autonome groei van de BTW-inkomsten die het gevolg zijn van overheidsbestedingen. Daar staat *ceteris paribus* tegenover dat als gevolg van de verlaging van de algemene uitkering in de toekomst de accessen in absolute bedragen lager zullen uitvallen, indien de bestaande normeringmethode ongewijzigd blijft.

4.3.2

'Lat'-methode

Bij invoering wordt op grond van de historisch betaalde BTW bepaald dat A pas BTW terugkrijgt, voorzover hij meer dan 100 aan BTW gaat betalen. Voor B bedraagt de 'lat' 20. Bij ongewijzigd beleid van A en B verandert er niets aan hun financiële situatie; er is sprake van budgettaire neutraliteit, ook voor het Rijk. Bij de 'lat'-methode behoeft er geen uitname uit het gemeente- en provinciefonds plaats te vinden. Er is dus geen herverdelingseffect bij de algemene uitkering.

Na invoering van het nieuwe systeem zal B op termijn evenveel uitbesteden als A, namelijk 100. Aangezien zijn historische 'lat' op 20 lag, krijgt B uiteindelijk 80 terug.

Hier is er juist in de aanvangsfase geen verschil, maar ontstaan de verschillen op termijn. Het overheidslichaam dat al veel heeft uitbesteed, kan (vrijwel) geen voordelen meer behalen. Het overheidslichaam dat 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 het door u gewenste beleid van meer uitbesteden voert.

Bij de 'lat'-methode is het niet op voorhand duidelijk, of en wie uiteindelijk geld uit het BTW-compensatiefonds zal krijgen. Pas gedurende het jaar cq. na afloop van het jaar zal duidelijk worden of de historische 'lat' wordt overschreden.

De budgettaire gevolgen voor het Rijk bij de 'lat'-methode zijn op een uitzondering na gelijk aan die bij de integrale methode. Ook bij de 'lat'-methode mist het Rijk de autonome groei van de BTW-inkomsten, maar anders dan bij de integrale methode treedt er bij de algemene uitkering geen compenserend effect op.

4.4

Bepalen van de historische BTW

Niet alleen voor een juiste beoordeling van het voorstel, maar ook voor een eventuele invoering, is het nodig inzicht te hebben in de historische hoogte en verdeling van de betaalde BTW.

Het bepalen van de historisch betaalde BTW lijkt de Raad lastig. Aangezien vrijwel alle gemeenten en provincies een allesbehalve volledige BTW-administratie voeren, zal er of een aanname moeten worden gedaan of een uitgebreid onderzoek moeten worden gedaan naar alle nu niet geadmistreerde BTW-bedragen. U hebt inmiddels een extern bureau gevraagd hiernaar onderzoek te verrichten. De Raad wacht dit onderzoek met belangstelling af.

Als het al lukt met voldoende zekerheid te bepalen hoeveel iedere gemeente en provincie in het onderzoeksjaar aan BTW heeft betaald, dient nog de vraag beantwoord te worden of de desbetreffende onderzoeksperiode representatief is of niet. Zijn er in die periode toevallig juist veel of weinig uitbestedingen gepleegd?

4.5

Beoordeling van de modellen

Uit het voorgaande blijkt dat aan beide modellen (integraal, lat) nadelen zijn verbonden. Deze nadelen verschillen per model.

4.5.1

Beoordeling 'lat'-methode

Voor de 'lat'-methode is het onontbeerlijk per individuele gemeente/provincie met voldoende nauwkeurigheid te kunnen bepalen hoeveel de historisch betaalde BTW bedraagt. Bovendien is een oordeel over de representativiteit van de referentieperiode van belang. Immers, dat bedrag is bepalend voor de toekomstige uitkering uit het BTW-compensatiefonds.

De 'lat'-methode heeft als nadeel dat in de toekomst in de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies/gemeenten steeds de 'toevallige' historische BTW een rol zal blijven spelen. De 'toevallig' ongelijk verdeelde historische BTW bij overigens gelijkwaardige gemeenten of provincies zal leiden tot een voortdurende ongelijke behandeling. Dit vindt de Raad ongewenst. Het komt bovendien naar de mening van de Raad de dynamiek in de financiële verhouding niet ten goede. Verder zullen zich op den duur allerlei uitvoeringsproblemen kunnen gaan voordoen die op hun beurt om arbitraire beslissingen vragen. Als voorbeelden noemt de Raad gemeentelijke herindelingen en overdracht van taken tussen overheidslagen.

De 'lat'-methode heeft het voordeel dat er geen uitlichting uit het gemeente- en provinciefonds nodig is, zodat er uit dien hoofde geen herverdeeleffecten aan de orde zijn.

Het grote en voor de Raad moeilijk te aanvaarden nadeel van de 'lat'-methode is dat juist die overheidsorganisaties die al veel hebben uitbesteed er weinig of geen baat bij hebben en dus in feite worden gestraft voor het voeren van het door u gewenste beleid. Dit kan niet de bedoeling zijn.

4.5.2

Beoordeling integrale methode

Voor de integrale methode is het niet direct noodzakelijk voor alle individuele gemeenten en provincies exact te bepalen hoeveel BTW er nu wordt betaald. Bij de integrale methode zijn alleen de totalen van de uiteindelijk ten laste van de gemeenten respectievelijk de provincies gebleven BTW van belang.

Bij de integrale methode hebben die overheidsorganisaties die al veel hebben uitbesteed, in het begin voordeel van de nieuwe systematiek ten koste van de andere gemeenten en provincies.

De kortingen op het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds zullen ongetwijfeld leiden tot herverdeeleffecten, zodat er voor individuele provincies en gemeenten geen sprake zal zijn budgettaire neutraliteit. De omvang hiervan is zonder gegevens voor de Raad overigens niet te bepalen.

Teneinde bij de integrale methode de relatie met een kostengeoriënteerd verdeelstelsel niet te doorbreken zullen per cluster nieuwe ijkpunten moeten worden geformuleerd. Dat vereist een onderzoek naar de BTW-druk per cluster. De BTW-druk zal per cluster namelijk verschillen. Dus zullen ook de ijkpunten en maatstaven niet gelijkelijk veranderen. De Raad adviseert u te bezien of het bepalen van de BTW-druk per cluster bij het nu lopende externe onderzoek kan worden meegenomen.

Als gevolg van de verlaging van de algemene uitkering in de toekomst zullen de accessen in absolute bedragen lager uitvallen, indien de bestaande normeringmethode ongewijzigd blijft. Een voorbeeld ter verduidelijking: 2% van *f* 22 miljard bedraagt *f* 440 miljoen en 2% van *f* 20 miljard bedraagt *f* 400 miljoen. Dit geeft een nadeel van *f* 40 miljoen. De Raad vindt dit een nadeel van de integrale methode.

4.5.3

Voorkeur voor de integrale methode

In de inleiding (paragraaf 1) is reeds gemeld dat de Raad niet in staat is een definitief advies te geven over de wenselijkheid van een BTW-compensatiefonds. Maar de Raad vindt het wel op zijn plaats nu reeds een voorkeur uit te spreken voor een van beide modellen. De Raad is van mening dat de integrale methode de voorkeur verdient boven de 'lat'-methode. Dit is administratief het eenvoudigst en leidt niet tot het waarschijnlijk zeer lastige aspect van het per individuele gemeente en provincie beoordelen van de

hoogte van de 'lat'. Bovendien heeft de integrale methode het voordeel dat die overheidslichamen die al veel hebben uitbesteed daarvoor niet worden 'gestraft'. De daarbij onvermijdelijke herverdeeeffecten mogen naar de mening van de Raad echter slechts beperkt zijn. Een eventuele verandering van de wijze waarop provincies en gemeenten hun taken wensen uit te oefenen, van zelf doen naar uitbesteden, zal soms wel enige jaren vergen (zie paragraaf 3.4). Het hiervoor geconstateerde negatieve effect voor de gemeenten en de provincies bij de accessen bij de algemene uitkering is voor de Raad aanleiding te adviseren de normeringmethode nader te onderzoeken ten einde dit nadeel te vermijden. In paragraaf 5.3 komt de Raad daar nader op terug.

4.6

Ingroei-model bij de integrale methode

Het is helaas zonder gegevens nu niet mogelijk enige schatting te maken van de herverdeeeffecten. De Raad verwacht dat die wel eens aanzienlijk zouden kunnen zijn. Dit gecombineerd met de veronderstelling dat aanpassing van zelf doen naar uitbesteden soms wel enige jaren kan vergen is voor de Raad aanleiding voor een ingroei-model van enkele jaren te pleiten, bijvoorbeeld 5 of 10 jaar. De lengte van deze invoeringstermijn is afhankelijk van de thans onbekende structurele herverdeeeffecten.

Een dergelijke overgangsregeling zou vorm kunnen worden gegeven door in het eerste jaar bijvoorbeeld 10% van de gedeclareerde BTW daadwerkelijk te vergoeden, maar dat ook de uitname uit de fondsen slechts voor 10% van het oorspronkelijk bepaalde bedrag plaatsvindt. Door jaarlijks 10% extra te verschuiven van het gemeente- en provinciefonds naar het BTW-compensatiefonds zal na 10 jaar het volledige effect gerealiseerd zijn. Bij een ingroei-model van 5 jaar bedragen de hier genoemde percentages uiteraard 20%.

De Raad onderkent dat fiscale BTW-constructies in de ingroei-periode mogelijk nog aantrekkelijk kunnen zijn. De Raad vindt dit echter niet opwegen tegen het voordeel dat de gemeenten en de provincies de tijd krijgen hun beleid aan te passen.

4.7

Kostendekkende gemeentelijke en provinciale tarieven

Een belangrijk aandachtspunt betreft de kostendekkende tarieven bij gemeenten en provincies, zoals in veel gevallen het reinigingsrecht en diverse leges.

Bij de (genormeerde) 'lat'-methode krijgen de gemeenten en de provincies de BTW terug als deze in totaal hoger is dan de (genormeerde) lat. De vraag is of deze terugontvangen BTW deels aan de kostendekkende tarieven moet worden toegerekend. Als dit het geval is, zijn de kosten voor die activiteiten lager. Aangezien de tarieven niet meer dan kostendekkend mogen zijn, betekent dit dat het BTW-voordeel in feite aan de burgers wordt doorgegeven. Een extra complicatie hierbij is dat tarieven vooraf worden vastgesteld en het pas achteraf duidelijk is of de (genormeerde) lat is overschreden.

Bij de integrale methode is de situatie duidelijker. Bij de invoering is reeds vooraf duidelijk dat de algemene uitkering voor alle gemeenten en provincies lager is, want het

Rijk compenseert daarmee de betalingen uit het BTW-compensatiefonds. Alle BTW wordt vergoed en is dus vooraf te begroten. Dit betekent dat de gemeenten en de provincies waarschijnlijk gehouden zijn deze ontvangsten bij de tariefvaststelling te betrekken. Dit leidt dus tot een tariefsverlaging. De volgende transacties vinden dan plaats:

- de gemeente/provincie betaalt BTW;
- de gemeente/provincie krijgt de BTW vergoed door het Rijk;
- de gemeente/provincie geeft de BTW-vergoeding door aan de burgers via lagere tarieven;
- het Rijk kort de gemeente/provincie in de algemene uitkering.

Even afgezien van de complicerende herverdeeleffecten heeft de gemeente/provincie een nadeel, want de vergoeding van de BTW wordt doorgegeven aan de burgers en daarnaast wordt de algemene uitkering verlaagd. Dit past natuurlijk niet in de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. Een extra complicatie is dat niet alle gemeenten en provincies dezelfde kostendeckingspercentages hebben, zodat de hier beschreven nadelen niet gelijkelijk over de gemeenten en de provincies worden verdeeld. Mogelijke oplossingen hiervoor zijn:

- In de regelgeving rond de BTW-teruggave wordt volstrekt duidelijk gemaakt, en juridisch geregeld, dat de vergoede BTW niet hoeft te worden verrekend in de tarieven.
- De gemeenten en provincies worden geacht dit nadeel zelf op te vangen door bezuinigingen of inkomstenverhogingen bij bijvoorbeeld de OZB. Een verlaging van het reinigingsrecht en een verhoging van de OZB kunnen misschien per saldo voor de gemeente budgettair neutraal zijn, maar betekenen enerzijds een duidelijke aantasting van de gemeentelijke autonomie en anderzijds geeft dit een nivellerend inkomenseffect. Immers, het reinigingsrecht is voor een ieder gelijk (afgezien van eventuele differentiaties naar gezinsgrootte), maar de OZB wordt gemiddeld gesproken meer door de hogere inkomensgroepen betaald, aangezien deze vaak in de duurere woningen wonen.
- Bij de bepaling van de korting op het gemeente- en provinciefonds wordt de betaalde BTW, die in heffingen is verwerkt, niet meegenomen. Het gevolg is dat dit voor het Rijk niet budgettair neutraal uitpakt. Dit kan worden voorkomen door een andere inzet van de middelen die ten behoeve van de verlaging van de lokale lasten met ingang van 1998 aan de fondsen zijn toegevoegd.

Voor de Raad is oplossing van dit knelpunt van wezenlijk belang.

5. Overige aandachtspunten

Naast de gevolgen van het streven naar budgettaire neutraliteit en de mogelijke herverdeeleffecten ziet de Raad nog diverse aandachtspunten.

5.1

Administratieve gevolgen

De Raad heeft een voorlopige indruk gekregen van de wijze waarop nu door de gemeenten en provincies de BTW in de administratie wordt meegenomen. Met name rond de financiële transacties bij het grondbedrijf wordt de BTW in de administratie apart zichtbaar opgenomen. Dit is met de huidige regelgeving ook logisch. Navraag bij een aantal gemeenten leert de Raad dat op andere plaatsen in de administratie de BTW niet of nauwelijks apart wordt vermeld. Dit is namelijk nu ook niet nodig.

Om in de toekomst bij alle financiële transacties de BTW administratief apart te houden zal het volgende moeten plaatsvinden:

- aanpassing van de interne administratieve organisatie;
- het verrichten per transactie een of meerdere extra handelingen;
- instructie van de administratieve medewerkers over de nieuwe werkwijze;
- in sommige gevallen, aanpassing van de gebruikte software.

De extra incidentele werkdruk vanwege de invoering en vervolgens de structurele werkdruk is moeilijk in te schatten. Het is voor de Raad wel duidelijk dat een en ander extra kosten met zich mee zal brengen, waarbij de nadruk zal komen te liggen op een zorgvuldige invoering. Als dit op een verantwoorde wijze plaatsvindt, zullen naar verwachting de structurele extra werkdruk en de daarmee samenhangende extra kosten beperkt zijn.

De Raad wijst er wel op dat gemeenten en provincies net als organisaties elders in de samenleving zich administratief en technisch aan het voorbereiden zijn op het millenniumprobleem en de invoering van de Euro. Een wezenlijke verandering in de BTW-regelgeving komt hier dan bovenop. Voor de Raad zijn een zorgvuldige en niet op een te korte termijn gerichte invoering met een zo beperkt mogelijke extra regelgeving en een zo beperkt mogelijke extra administratieve last belangrijke randvoorwaarden.

De Raad beveelt derhalve aan nader onderzoek te verrichten naar de administratieve consequenties, zowel voor een reële invoeringstermijn als voor de ermee gemoeid zijnde invoeringskosten.

5.2

Gevolgen van de beperking tot gemeenten en provincies

Uit de adviesaanvraag blijkt dat u (vooral nog) de werking wil beperken tot Rijk, gemeenten en provincies. Er zijn geen andere mede-overheden waarmee het Rijk een directe financieringsrelatie onderhoudt. Daarnaast wilt u een ongelijke behandeling van openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs uitsluiten.

Wat betreft uw voorstel, om alleen gemeenten en provincies bij het voorstel te betrekken, merkt de Raad het volgende op. De Raad erkent dat door de aanwezigheid van een provincie- en gemeentefonds bij de instelling van het BTW-compensatiefonds de budgettaire neutraliteit voor het Rijk gemakkelijker is te bereiken. Bij de

waterschappen ligt dat moeilijker omdat er geen structurele geldstroom van het Rijk naar de waterschappen bestaat.

Hoewel hij het probleem van vormgeving van de compensatie erkent, zou de Raad het betreuren indien de waterschappen van het BTW-compensatiefonds zouden worden uitgesloten. De factoren die de bedrijfsvoering beïnvloeden en de afweging tussen in- en uitbesteden bepalen, verschillen bij de waterschappen niet wezenlijk van die van de provincies en de gemeenten. Door die uitsluiting wordt de mogelijkheden om uw doelstelling, het verbeteren van de afweging door overheidslichamen en daardoor het tegengaan van inefficiëncy, beperkt.

Dat het niet om onbelangrijke bedragen gaat, blijkt uit een brief die de Raad van de Unie van Waterschappen heeft ontvangen. De Unie stelt daarin dat de in de adviesaanvraag genoemde f 45 miljoen aan door de waterschappen betaalde BTW (exclusief investeringen) veel te laag is. Op basis van een steekproef schat de Unie dat het bedrag aan betaalde BTW in 1997 tussen de f 400 en f 450 mln ligt. De brief bevestigt overigens de noodzaak van een grondig onderzoek naar door de overheid betaalde BTW.

De Raad geeft u in overweging het uitsluiten van de waterschappen in heroverweging te nemen.

Het beperken tot gemeenten en provincies kan tot nieuwe, wellicht ongewenste, situaties leiden. De lokale overheden kunnen namelijk gaan inspelen op 'winstgedrag'. Nu overheden al gebruikmaken van de verschillen tussen overheid en onderneming, is het voorstelbaar dat gebruik gemaakt gaat worden van de situatie dat sommige overheidslichamen wel en andere niet toegang hebben tot het BTW-compensatiefonds. Enige voorbeelden ter verduidelijking:

- de gemeenten of de provincies nemen wegen van de waterschappen over en verlagen de afdracht aan het waterschap; dit kan voor alle lokale overheden voordeliger zijn;
- de gemeenten gaan over tot subsidiëring van verenigingen en dergelijke in natura in plaats van subsidiëring in geld;
- de uitvoering van een taak van een gemeenschappelijke regeling wordt door een gemeente uitgevoerd.

Indien in een poging een toekomstig extra beroep op het BTW-compensatiefonds te voorkomen extra regels worden ingevoerd, neemt de kans toe dat de uitvoering voor zowel de belastingdienst als voor de overheidslichamen ingewikkelder en daardoor duurder wordt. De Raad pleit er voor geen nadere regelgeving te ontwerpen die voor provincies en gemeenten zal leiden tot een beperking van de vrijheid van handelen. Dit betekent dat mogelijk een extra beroep op het BTW-compensatiefonds moet worden geaccepteerd.

Met betrekking tot het uitsluiten van het openbaar onderwijs beveelt de Raad aan dit te heroverwegen. Als er al zou worden besloten tot een volledige gemeentelijke BTW-administratie, wordt het nog ingewikkelder als vervolgens weer een deel wordt uitgezonderd.

5.3

Gevolgen voor de normering

De algemene uitkeringen van de gemeenten en de provincies zijn gekoppeld aan de gecorrigeerde netto rijksuitgaven. Als het BTW-compensatiefonds wordt ingesteld, moet een besluit worden genomen of de uitkeringen uit dit fonds als voor de normering relevante rijksuitgaven moeten worden gezien of als niet voor de normering van belang zijnde lagere belastinginkomsten.

Als er als gevolg van het kunnen terugkrijgen van de BTW-lasten, inderdaad meer zal worden uitbesteed, zullen *ceteris paribus* de uitkeringen uit het BTW-compensatiefonds toenemen zonder dat er materieel iets verandert aan de dienstverlening van de gemeentelijke of provinciale overheid. Als de uitkeringen uit het BTW-compensatiefonds als voor de normering relevante uitgaven worden beschouwd, nemen de algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies uit dien hoofde autonoom toe. Dit lijkt niet de bedoeling. Dit zou bij het eventueel instellen van het BTW-compensatiefonds ervoor pleiten de uitkeringen uit dat fonds niet te beschouwen als voor de normering relevante rijksuitgaven.

Zoals in paragraaf 4.5 reeds is toegelicht staat daar tegenover dat door een eventuele uitlichting van enkele miljarden uit het gemeente- en provinciefonds een procentuele aanpassing van de beide fondsen lager zal uitvallen dan in de huidige situatie. In paragraaf 4.5 is reeds het volgende voorbeeld opgenomen: 2% van *f* 22 miljard bedraagt *f* 440 miljoen en 2% van *f* 20 miljard bedraagt *f* 400 miljoen. Dit geeft een nadeel van *f* 40 miljoen. Dit effect kan niet de bedoeling zijn.

De Raad adviseert dan ook bij het eventueel instellen van het BTW-compensatiefonds de gevolgen voor de normering nader te onderzoeken, opdat er een goede inpassing in het normeringssysteem kan plaatsvinden.

5.4

Gevolgen voor specifieke uitkeringen en rijksbijdragen

Thans vormt de BTW een uitgave die mede de hoogte van specifieke uitkeringen bepaalt. Nu al vormt de vraag of de ontvangende overheid niet een deel van de betaalde BTW kan terugkrijgen een onderwerp dat tot heftige discussies aanleiding kan geven tussen het bijdrageverstrekken departement en de ontvanger van een specifieke uitkering (en) of andere rijksbijdragen. Bij de invoering van het BTW-compensatiefonds zullen er duidelijke regels moeten worden gesteld hoe in de toekomst de BTW in de bepaling van de hoogte van de specifieke uitkering moet worden betrokken. Aangezien de eventuele invoering van het voorgestelde systeem geen fiscaal oogmerk kent, mag er naar de mening van de Raad geen druk vanuit de departementen komen om specifieke uitkeringen in de toekomst netto (dus zonder BTW als bestanddeel) uit te keren.

Bij het berekenen van de historische BTW en de daaraan gekoppelde uitname uit het gemeente- en provinciefonds lijkt het de Raad geheel ondoenlijk die BTW ook nog te verbijzonderen in een deel dat betrekking heeft op uitgaven die samenhangen met een ontvangen specifieke uitkering. Als deze verbijzondering niet wordt gemaakt, betekent dit

dat de gehele historische BTW op de algemene uitkeringen van de provincies en gemeenten in mindering zal worden gebracht. Teneinde een dubbele korting te voorkomen dienen ook in de toekomst de bedragen van de specifieke uitkeringen te worden vastgesteld inclusief BTW.

De gemeenten en de provincies moeten nadrukkelijk worden vrij gelaten in de wijze waarop zij hun producten en diensten wensen uit te voeren, door zelf te doen of door uit te besteden. Deze keuzevrijheid zal onder druk komen als specifieke uitkeringen worden verlaagd met het mogelijke BTW-aandeel daarin.

In reactie op het door u gevraagde advies op dit onderdeel is de Raad derhalve van mening dat de wijze waarop de hoogte van specifieke uitkeringen wordt bepaald bij de eventuele invoering van een BTW-compensatiefonds niet mag worden veranderd.

5.5

Referentieperiode

De Raad wijst tevens op de volgende consequentie. Als de invoering van het BTW-compensatiefonds bijvoorbeeld in 2001 plaatsvindt teneinde de betrokken instanties terecht tijd te geven voldoende toegerust en zorgvuldig het nieuwe systeem te kunnen uitvoeren, is het wel noodzakelijk voor het bepalen van de historische BTW niet het jaar 2000 te gebruiken, maar bijvoorbeeld 1997 of 1996 en 1997 tezamen. Als namelijk een toekomstige periode wordt gebruikt, is het voor de gemeenten en de provincies raadzaam nu alle uitbestedingen te stoppen teneinde het te betalen BTW-bedrag in de referentieperiode zo laag mogelijk te krijgen. Bij de 'lat'-methode zal het uitstelgedrag het sterkst zijn omdat het effect direct doorwerkt in de toekomstige uitkering uit het BTW-compensatiefonds. Bij de integrale methode wordt het gezamenlijke BTW-bedrag door het Rijk op de fondsen in mindering gebracht. Dit betekent dat een besluit van een individuele gemeente/provincie op het geheel fractioneel zal zijn, maar mogelijkserwijs toch een rol zal spelen.

6.

Conclusies en aanbevelingen

De Raad is van mening dat door het ontbreken van de noodzakelijke kwantitatieve onderbouwing geen afgerond advies mogelijk is. De Raad heeft desondanks de mogelijke gevolgen van een invoering van een BTW-compensatiefonds zo goed mogelijk in kaart gebracht. Dit leidt tot een groot aantal vragen, kanttekeningen en aandachtspunten. Daarvan zijn sommige van wezenlijk belang.

1. De Raad onderkent het geschetste probleem dat de huidige BTW-regelgeving kan leiden tot een onzuivere afweging tussen zelf doen en laten doen.
2. De Raad is het in zijn algemeenheid met u eens dat in een vrije markt de productie efficiënter zal plaatsvinden dan in een meer gesloten markt. De vraag is in hoeverre er altijd sprake is van een vrije markt. Het is niet ondenkbaar dat in enkele sectoren waar de lokale overheid nu nog geheel of gedeeltelijk zelf de taken uitvoert, het aantal

marktpartijen dermate gering is dat er eerder sprake is van een monopolie of oligopolie. De Raad adviseert u de markten te inventariseren waar het gevaar van monopolistisch of oligopolistisch gedrag kan optreden.

3. De Raad constateert dat de druk voor een gemeente of een provincie om minder zelf te doen en meer uit te besteden zal toenemen. Daarmee worden indirect de gemeentelijke en de provinciale huishoudingen door een wijziging van rijksregels beïnvloed. De Raad concludeert dat er in formele zin geen aantasting van de lokale autonomie aan de orde zal zijn, maar zet zijn vraagtekens bij de praktische kant van deze vraag.
4. De Raad wacht met belangstelling uw onderzoek naar de historische BTW-betalingen af. De Raad veronderstelt dat dit overigens zeer lastig zal zijn. Als het al lukt met voldoende zekerheid te kunnen bepalen hoeveel iedere gemeente en provincie in de onderzoeksperiode aan BTW heeft betaald, dient nog de vraag beantwoord te worden of deze periode representatief is of niet. Een zeer belangrijk probleem is dat die historische waarneming op den duur volledig willekeurig kan gaan uitwerken, hetgeen in strijd is met de nagestreefde objectiviteit van de financiële verhouding in het algemeen. Al deze problemen doen zich vooral voor bij de 'lat'-methode. Bij de integrale methode gaat het erom een zo goed mogelijke schatting te maken van het totaalbedrag dat op de fondsen gekort dient te worden. Om de kostengeoriënteerdheid van het huidige verdeelstelsel te handhaven adviseert de Raad de BTW-druk per cluster te onderzoeken. De BTW-druk zal per cluster namelijk verschillen. Tevens adviseert de Raad bij het onderzoek ook de mogelijke herverdeel-effecten in kaart te brengen. Zonder dit inzicht is een advies niet mogelijk.
5. Zonder reeds een positief advies te geven voor het instellen van een BTW-compensatiefonds geeft de Raad als zijn mening dat de integrale methode de voorkeur verdient boven de 'lat'-methode. Dit is administratief het eenvoudigst en leidt niet tot het waarschijnlijk zeer lastige aspect van het per individuele gemeente en provincie beoordelen van de hoogte van de 'lat'. Bovendien heeft de integrale methode het voordeel dat die overheidslichamen die al veel hebben uitbesteed daarvoor niet worden 'gestraft'. De onvermijdelijke herverdelingseffecten mogen naar de mening van de Raad echter slechts beperkt zijn.
6. De Raad adviseert te kiezen voor een ingroei-model bij de integrale methode ten einde het structurele herverdeel-effect over de tijd te spreiden en de gemeenten/provincies de tijd te geven hun beleid aan te passen.
7. Voor de Raad is oplossing van het knelpunt rond kostendekkende tarieven van wezenlijk belang. In paragraaf 4.7 heeft de Raad drie oplossingsrichtingen aangegeven. De gevolgen van de onderscheiden oplossingen voor andere aandachtspunten van beleid lopen sterk uiteen en vereisen daarom in eerste instantie een politieke keuze. Om die reden spreekt de Raad geen voorkeur uit.
8. De extra incidentele werkdruk vanwege de invoering en vervolgens de structurele werkdruk is moeilijk in te schatten. Het is voor de Raad wel duidelijk dat een en ander

extra kosten met zich brengt. Voor de Raad zijn een zorgvuldige en niet op de korte termijn gerichte invoering met een zo beperkt mogelijke extra regelgeving en een zo beperkt mogelijke extra administratieve last belangrijke randvoorwaarden. De Raad beveelt derhalve aan nader onderzoek te verrichten naar de administratieve consequenties, zowel voor een reële invoeringstermijn als de ermee gemoeid zijnde invoeringskosten.

9. De wijziging van de BTW-regelgeving zal ongetwijfeld leiden tot een druk in de richting van verzelfstandiging en uitbesteding met mogelijk grote organisatorische en personele gevolgen. De Raad adviseert u een eventuele invoering zodanig vorm te geven dat de provincies en gemeenten voldoende tijd krijgen de hier geschetste knelpunten het hoofd te bieden, ook en met name vanuit het belang van zorgvuldigheid in de richting van het overheidspersoneel.
10. De beperking tot gemeenten en provincies leidt mogelijk tot allerlei nieuwe afbakeningsproblemen en het inspelen op 'winstgedrag'. Nu overheden al gebruik maken van de verschillen tussen overheid en onderneming, is het voorstelbaar dat gebruikgemaakt gaat worden van de situatie dat sommige overheidslichamen wel en andere niet toegang hebben tot het BTW-compensatiefonds. De Raad pleit ervoor geen nadere regelgeving te ontwerpen die zal leiden tot een beperking van de vrijheid van handelen. Dit betekent dat een mogelijk extra beroep op het BTW-compensatiefonds moet worden geaccepteerd.
11. De Raad beveelt aan het uitsluiten van de waterschappen en van het openbaar onderwijs te heroverwegen.
12. De Raad adviseert om bij het eventueel instellen van het BTW-compensatiefonds de gevolgen voor de normering nader te onderzoeken, opdat er een goede inpassing in het normeringssysteem kan plaatsvinden.
13. De Raad is van mening dat een eventuele invoering van het nieuwe BTW-systeem niet mag leiden tot netto specifieke uitkeringen.
14. De Raad wijst op de volgende consequentie. Als, teneinde de betrokken instanties terecht tijd te geven om voldoende toegerust en zorgvuldig het nieuwe systeem te kunnen uitvoeren, de invoering van het BTW-compensatiefonds bijvoorbeeld in 2001 zal plaatsvinden, is het om ongewenst uitstelgedrag te vermijden noodzakelijk voor het bepalen van de historische BTW een basisperiode te kiezen die ligt voor 1998.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris