

## VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>

Vastgesteld 5 maart 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

### Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat immers een probleem regelt waarvoor al 20 jaar geleden de aandacht is gevraagd. Zij waren daarbij niet ingenomen met de keuze van de termen *inbesteden* versus *uitbesteden*; het gaat om zelf doen versus *uitbesteden*, terwijl het neologisme *inbesteden* in zwang is geraakt in de jaren tachtig voor de praktijk waarbij overheidsorganisaties activiteiten niet alleen voor de eigen organisatie uitvoeren maar ook voor derden. Voorts wilden de leden van de CDA-fractie enkele vragen en kritische opmerkingen stellen respectievelijk plaatsen.

Aangezien gemeenten en provincies al 20 jaar met de keuze van zelfdoen en *uitbesteden* zijn geconfronteerd, begrepen deze leden niet het advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (zie memorie van toelichting, blz. 14) om gemeenten en provincies tijd te gunnen om knelpunten bij *uitbesteding* het hoofd te bieden. Of de regering nu wel of niet een invoeringstraject hanteert, de gemeente of provincie blijft ook in de toekomst eigen baas over de keuze inzake zelf doen of *uitbesteden*. Wat houdt dat invoeringstraject in, zo vroegen deze leden. De argumentatie van de regering, zowel in de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag, dat de keuze om de compensatie te beperken tot gemeenten en provincies is gemaakt omdat slechts met deze overheden een financiële relatie bestaat in de vorm van een fonds, mag correct zijn maar is niet overtuigend. De jaarlijkse uitkering die de politie-regio's ontvangen is toch ook gebaseerd op geobjectiveerde verdeelmaatstaven, net zoals bij het Gemeentefonds of Provinciefonds (hierna de twee fondsen genoemd)? Zoals in het voorgestelde Compensatiefonds de uitkering van de twee fondsen wordt verlaagd voor de BTW-compensatie, zo kan toch ook de totale uitkering voor de politie worden verlaagd? De leden van de CDA-fractie achtten de redenering van de regering wel

<sup>1</sup> Samenstelling: Boorsma (CDA), Stevens (CDA), (voorzitter), Schuyer (D66), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Varekamp (VVD), Ter Veld (PvdA), Ruers (SP), Wolfson (PvdA), (plv. voorzitter), De Vries (ChristenUnie), Dupuis (VVD), Bemelmans-Vidéc (CDA) en Platvoet (GL).

steekhoudend bij de waterschappen, terwijl zij uiteraard de mening deelden dat er bij onderwijs- en zorginstellingen een andere problematiek speelt.

De regering heeft in de memorie van toelichting interessante informatie verschaft over vergelijkbare oplossingen in andere Europese landen. Later heeft de regering enkele malen de voorgestelde Nederlandse benadering vergeleken met de Scandinavische oplossingen. Waarom heeft de regering niet de Engelse benadering gevolgd, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Is die niet veel simpeler? Zou via de Engelse methode niet meteen een benadering zijn gekozen die ook bruikbaar is voor toepassing op de waterschappen?

De minister heeft naar aanleiding van een vraag in de Tweede Kamer uitgelegd waarom is gekozen voor een fondsconstructie en niet voor een artikel op de begroting van Financiën. Hoewel het antwoord bevredigend is, stelden de leden van de CDA-fractie de aanvullende vraag waarom niet is gekozen voor verwerking via artikelen binnen het Gemeente- en het Provinciefonds.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij stonden in beginsel positief tegenover het wetsvoorstel. Het is een groot voordeel dat allerlei fiscale constructies die tot stand gekomen zijn met het oog op de heffing en teruggave van de omzetbelasting, nu hun betekenis zullen gaan verliezen. De kwaliteit van het fiscale recht wordt daardoor in belangrijke mate verbeterd. Aan de andere kant is het de vraag of de voorgestelde regeling geheel spoort met de uitgangspunten van de omzetbelasting. Wil de minister daarop ingaan?

De leden van de **PvdA** hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stonden in beginsel positief tegenover de hier geboden mogelijkheid om uitbesteding per saldo vrij van BTW te maken. Zij verwachtten dat de doelmatigheid hiermee gediend kan zijn, niet alleen omdat uitbesteden goedkoper wordt, maar ook omdat het zelfdoen door dit alternatief wordt gestimuleerd om tot de best mogelijke resultaten te komen. Anderzijds vroegen zij zich af hoe de regering het risico beoordeelt dat provincies en gemeenten, die nu al zichtbare moeite hebben om goed personeel aan zich te binden en in vacatures voor beleidsmedewerkers te voorzien, door deze faciliteit worden gestimuleerd tot uitbestedingen die hun eigen bestuurscapaciteit uithollen. Hoewel over dit wetsvoorstel tijdens de schriftelijke voorbereiding door de Tweede Kamer al de nodige vragen zijn gesteld, restten er nog enkele vragen bij de leden van de **GroenLinks**-fractie.

De doelstelling van het compensatiefonds is om gemeenten en provincies in staat te stellen een betere afweging te maken tussen in- en uitbesteden. De wetgeving die dit mogelijk moet maken dreigt gecompliceerde situaties te scheppen, omdat ook andere – van BTW vrijgestelde – organisaties in vergelijkbare omstandigheden kunnen verkeren. Zou het vanuit wetstechniek, transparantie en eenvoud niet de voorkeur verdienen om de toenemende gecompliceerde BTW-regelgeving te heroverwegen met name op het punt van BTW-plichtige en daarvan vrijgestelde ondernemingen en de vrijstelling (of lagere BTW-tarieven) te concentreren op de aard van de geleverde goederen en diensten, zo vroegen de leden van de GroenLinks-fractie.

In de memorie van toelichting (blz. 5) wordt nogal de nadruk gelegd op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de mogelijkheid efficiencyvoordelen te behalen uit het uitbesteden van overheidstaken. Verwezen wordt naar ervaringen uit met name Angelsaksische landen en dan weer «met name»

het Verenigd Koninkrijk. Heeft de regering zich ook verdiept in de nadelen die deze uitbestedingen hebben opgeleverd voor de burgers, in het bijzonder op het gebied van de tarieven en de serviceverlening, daar waar het bijv. de distributie van water of stroom betreft, zo vroegen deze leden. Is het niet erg eenzijdig om alleen op de – vermeende – efficiencyvoordelen voor de betreffende overheid te wijzen?

De fracties van **ChristenUnie en SGP** stemden in met de doelstelling van dit wetsvoorstel. Wel stelden zij ook nog enkele vragen.

### **Inhoud wetsvoorstel**

De uitkering van het Compensatiefonds zal worden beperkt tot activiteiten die de lagere overheid verricht als «overheid». De leden van de **CDA**-fractie begrepen zowel de motivering als de Europees-rechtelijke inperking daartoe. Deze leden hadden er kennis van genomen dat de BTW uitgaat van een zeer ruim ondernemersbegrip. Zij hadden ook kennisgenomen van Bijlage D bij de Zesde BTW-richtlijn (van 17 mei 1977). Het was deze leden opgevallen dat waarschijnlijk toch verschillende activiteiten voor verschillende interpretatie vatbaar blijven. Dat de exploitatie van een commerciële beurs op lijst D vermeld staat, is al te evident. Indien een gemeente een niet-commerciële tentoonstelling inricht, en een laag, niet-kostendekkend toegangsgeld heft, is er dan sprake van een overheidsactiviteit? Gemeenten exploiteren reclamezuilen. Het kwam de leden van de CDA-fractie voor dat er dan sprake is van een ondernemersactiviteit, welke niet op lijst D vermeld staat. Indien de opbrengst zeer gering is, wordt de activiteit dan als overheidsactiviteit aangemerkt? Indien een gemeente eigen plantsoenen zelf onderhoudt met eigen personeel, en daarbij dus concurreert met particuliere hoveniersdiensten, is er dan sprake van een overheidsactiviteit? Kortom, wil de minister dat centrale begrip nader uitwerken, teneinde toekomstige interpretatieproblemen te voorkomen?

De regering beklemtoont terecht de mogelijkheid van efficiencywinst welke behaald kan worden door uitbesteding. De memorie van toelichting noemt Nederlands onderzoek verricht naar uitbesteding van rioolbeheer en huisvuilverwijdering en stelt: «Voor andere taken van gemeenten en provincies is dergelijk onderzoek niet uitgevoerd.» Het kwam deze leden voor dat de minister dat al te stellig beweerde: voor vele andere activiteiten (plantsoenenonderhoud, straten maken, etc.) is dergelijk onderzoek uitgevoerd.

Op verschillende plaatsen (o.a. memorie van toelichting, blz. 7) is door de regering ingegaan op de oplossing van de vergelijkbare problematiek bij departementen. De memorie van toelichting stelt: «De compensatie wordt dus op declaratiebasis per individueel geval toegekend.» Krijgt Rijkswaterstaat voor alle uitbestedingsprojecten de BTW gecompenseerd?

Een passage in de memorie van toelichting was niet te begrijpen. De minister schrijft (blz.8) dat ook op dit moment BTW wordt betaald over niet-ondernemersactiviteiten en zegt dat in de toekomst die «historische BTW» voor vergoeding in aanmerking komt. Wat is op dit moment? De passage uit de memorie van toelichting is geschreven in 1999, en is als memorie van toelichting bij een wetsvoorstel ingediend in 2000. Wordt in 2000 betaalde BTW alsnog gecompenseerd? Dat leek toch niet begrepen in de wetstekst?

De leden van de **VVD**-fractie stelden vervolgens de vraag of het beoogde gunstige effect volledig wordt bereikt. Blijven er misschien nog mogelijkheden om langs gekunstelde weg voordelen te behalen, of is de regeling naar het oordeel van de regering echt sluitend te achten voor de overheden en openbare lichamen waarop zij betrekking heeft? Een groot

voordeel is ook dat de goede werking van de markt en de neutraliteit van de belastingheffing worden bevorderd, omdat de gemeenten en andere openbare lichamen bij de keuze tussen zelf doen en uitbesteden, niet meer hoeven te letten op de gevolgen voor de heffing en teruggave van de omzetbelasting.

De leden van de VVD-fractie hadden met genoeg kennis genomen van het feit dat over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling grondig overleg met de gemeenten heeft plaatsgehad. Niettemin kan over die uitvoerbaarheid nog wel zorg bestaan. Indien de wethouder van Amsterdam zegt dat hij op gemeentelijk centraal niveau niet alle gegevens van de stadsdelen kan verzamelen omdat dat jaren zou kosten, dan rijst toch ook de vraag of die stadsdelen dat ieder voor zich wel goed kunnen regelen. Kan worden toegezegd dat de belastingdienst c.q. de fondsbeheerder, door efficiënte, zakelijke en zo nodig ook ruimhartige opstelling, problemen zal helpen voorkomen? Heeft het fonds altijd voldoende middelen?

Kan de regering beredeneren waar de grens ligt van de werking van deze wet voor wat betreft de instellingen die er gebruik van kunnen maken? Naast gemeenten en provincies zijn er door de Tweede Kamer bij amendement regionale openbare lichamen aan toegevoegd, zo vervolgden de leden van de **GroenLinks**-fractie. Voorts zijn in het Tweede Kamerdebat politieregio's, waterschappen en zorginstellingen genoemd. Wat dit laatste betreft heeft de minister toegezegd aan een per motie verpakt verzoek te voldoen en te bezien of het mogelijk is een dergelijke constructie voor zorginstellingen te introduceren. Hoe staat het overigens met de gedane toezeggingen omtrent de toepassing van het Compensatiefonds met betrekking tot politieregio's, waterschappen en zorginstellingen?

Hoe kijkt de minister aan tegen de kritiek die er bij woningbouwcorporaties bestaat op het feit dat de gemeente, als grondmonopolist, grond verkoopt met BTW, terwijl andere gemeentelijke diensten zijn vrijgesteld en ze nu via dit fonds worden gecompenseerd, voor de bouw van sociale huurwoningen, terwijl corporaties deze BTW niet terug kunnen vorderen, wat dus een onwenselijk kostenverhogend effect heeft op de bouw van deze woningen, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks. Is de werking van het BTW-fonds geen premie op het uitbesteden van overheidsdiensten, omdat gemeenten die er geen gebruik van maken toch gekort worden via een verminderde uitkering uit het gemeentefonds? Welke alternatieven zijn er in het voortraject van deze wet overwogen om dit effect niet te laten plaatsvinden? Waarom is er niet voor gekozen de compensatie via de BTW-opbrengst te laten verlopen?

Vervolgens vroegen de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** of er na de plaatsing van deze wet in het Staatsblad nog voldoende tijd zal zijn voor voorlichting aan en voorbereiding door gemeenten en provincies, die nu reeds werken aan hun begroting voor 2003?

### **Financiële aspecten**

De minister heeft op meerdere plaatsen in de schriftelijke stukken de macro-budgettaire neutraliteit benadrukt, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op. In de discussie met de Tweede Kamer wordt dat uitgangspunt onderkend, en is ingegaan op het verschijnsel dat bij macro-budgettaire neutraliteit de systematiek voor de individuele gemeente of provincie voor- of nadelig kan uitpakken. Van de voorgestelde systematiek kan of sterker zal een stimulans tot meer uitbesteden uitgaan. De consequentie daarvan is dat de BTW-opbrengst zal stijgen.

Aangezien de BTW-betalingen door de lagere overheden gecompenseerd worden uit een fonds, dat gevoed wordt door met name een ex-ante uitneming uit de betrokken fondsen, resteert er per saldo toch nog steeds een stijging van de BTW-opbrengst? Wil de minister uitleggen waarom er sprake zou kunnen zijn van macro-budgettaire neutraliteit? De Raad van State heeft onder punt 12 (blz.11) erop gewezen dat het Fonds, blijkens art.2, lid 4 ten dele wordt gevoed door een deel van de omzetbelasting-opbrengst. De nota naar aanleiding van het verslag somt (blz. 21) nog eens helder de verschillende voedingsbronnen op; een bijdrage zonder meer uit de opbrengst staat daar niet bij. Indien de voorgaande redenering juist is, zou de minister bij een toename van uitbesteding bereid zijn de uitneming uit de twee fondsen ongedaan te maken, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Indien na aanvaarding van de wet de uitbesteding lager zal uitvallen dan het historische niveau, zal rekening houdend met de voorgestelde minimum-uitkeringen ( de «onderbandbreedte») een positief saldo in het Compensatiefonds ontstaan. Aangezien dat positieve saldo in wezen is gevoed door uitneming uit de twee fondsen, is dat positieve saldo een eigen vermogen van de lagere overheden. Wordt daarover rente vergoed? Indien na enkele jaren het positieve saldo toeneemt, zal de regering dan het positieve saldo terugstorten in de vorm van een verhoogde uitkering uit de twee fondsen?

Is de minister van Financiën niet gehouden een voorbeeld te geven in de toepassing van de Comptabiliteitswet? Het had de leden van de CDA-fractie gestoord dat het wetsvoorstel niet de in de Comptabiliteitswet voorgeschreven paragraaf met financiële consequenties heeft gegeven. De memorie van toelichting (blz.3) stelt dat de omvang van de problematiek slechts bij benadering is te geven. Dat moge waar zijn: waar is die benadering in de memorie van toelichting dan gegeven? Uiteraard hadden deze leden gelezen dat de financiële consequenties niet te schatten waren: de memorie van toelichting schrijft (blz. 8) dat het niet mogelijk is «een exacte schatting» te maken van de omvang van het Fonds. Deze leden konden dat niet begrijpen. Waarom was geen schatting te maken op basis van de financiële rekeningen van het CBS? Op basis daarvan kan men berekenen hoeveel de lagere overheden uitgeven voor materiële consumptie en investeringen, en moet een schatting mogelijk zijn van de betaalde BTW etc. Wil de minister nauwkeuriger uitleggen waarom de financiële paragraaf niet te maken was? Deze leden hadden in één van de stukken gelezen welke financiële consequenties thans geraamd worden, zowel voor de programmakosten, als voor de bureaukosten. Wil de minister nog eens een goed overzicht geven in de vorm van een exploitatie-overzicht?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is herhaaldelijk gesteld, zo merkten de leden van de **VVD**-fractie op, dat het voorstel budgettair neutraal is. Is in dat oordeel geheel verdisconteerd het feit dat allerlei fiscale constructies hun betekenis zullen verliezen?

De berekeningen ten behoeve van de invoering van dit wetsvoorstel zijn gebaseerd op cijfers van enige jaren oud, zo constateerden de leden van de fracties van de **ChristenUnie en SGP**. Worden voor de invoering van de wet nog geactualiseerde cijfers aan de gemeenten en provincies verstrekt, zodat zij de financiële gevolgen voor hun begroting kunnen berekenen?

Zal de verhouding tussen de financiële gevolgen van de correctie betreffende het oude-activa-probleem voor de balans en voor de exploitatie (uitlichting uit het gemeentefonds) per gemeente een redelijke financiële compensatie inhouden? Zal het bedrag dat aan de gemeenten

beschikbaar wordt gesteld voor de extra administratieve lasten, in redelijke verhouding staan tot de door de gemeenten te maken extra apparaatskosten, zo vroegen deze leden tot besluit.

De voorzitter van de commissie,  
Stevens

De griffier van de commissie,  
Janssen