

## Kohnstamm

ingegeven door het probleem van de bolletjesslikkers. Ook de brief van de minister van gisteren over de aanpak van dat probleem maakt dat duidelijk. Die maakt ook duidelijk dat ondanks alle inspanningen en ondanks de breuk met de principes, neergelegd in de Penitentiaire beginselenwet, dat probleem allerminst onder controle is.

Mijn fractie is niet bereid bij dit deel van het wetsontwerp de Rubicon over te gaan. Dat wil zeggen dat zij niet bereid is om ten behoeve van in eerste instantie de oplossing van het probleem van de bolletjesslikkers de rechtswaarborgen die voor andere delictsoorten gelden, opzij te zetten en om grenzen op te rekken. Dat wil zij te meer niet daar op basis van de gewisselde cijfers allerminst vaststaat dat deze weg tot overwinning van het probleem leidt. Om te voorkomen dat ik mijn schoolopleiding moet tonen, verwijs ik naar eerdere opmerkingen en berekeningen van collega's, in het bijzonder naar die van de heer Van de Beeten en mevrouw De Wolff. De enige echte oplossing is gelegen in het verhogen van het aantal leden van de zittende magistratuur. Het gebrek aan rechters is niet een probleem van vandaag, zelfs niet een probleem van gisteren. Het is hoogst noodzakelijk dat dit probleem wordt opgelost. Waarschijnlijk wordt dat een kostbare affaire, maar het verminderen of veranderen van rechtswaarborgen kan wat mijn fractie betreft niet de wederdienst zijn voor het falen van het beleid op dit terrein tot nu toe.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel:

- **Wet op het BTW-compensatiefonds (27293).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Boorsma** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het wetsvoorstel regelt een probleem dat nadrukkelijk begin jaren tachtig aan de orde werd gesteld toen de eerste privatiseringsdiscussies gevoerd werden. Toen is er vaak op gewezen dat een

particulier bedrijf veel efficiënter moest werken dan een overheidsorganisatie om uitbesteding aantrekkelijk te maken, vanwege de wig van de btw. Juist om een goede afweging tussen zelf doen en uitbesteden mogelijk te maken is het dus zinvol om die wig als het ware weg te nemen, in dit geval door een compensatie. Voor alle helderheid merk ik op dat het wetsvoorstel dus onze onmiddellijke steun had. Wij hadden in het verslag redelijk veel vragen gesteld om op bepaalde punten opheldering te krijgen. Veel vragen zijn helder beantwoord. Wij danken de minister daarvoor.

Wat de CDA-fractie betreft zijn er uit de schriftelijke voorbereiding vijf punten overgebleven. Straks komen daar nog enkele typisch fiscale punten bij. Ook in de voorbereiding zijn er punten bijgekomen, want de problemen zitten vaak in de details. Wat dat betreft is het bekend dat het ministerie veelvuldig en intensief contact heeft gehad met de VNG en het IPO, maar het is de vraag of de partijen voldoende kritisch zijn geweest bij de feitelijke uitwerking en detail.

Als eerste noem ik de taalkundige kwestie rond het neologisme inbesteding. Wij hadden er bezwaar tegen dat in de memorie van toelichting dat woord wordt gebruikt in plaats van zelf doen. De minister schrijft in de memorie van antwoord dat de CDA-fractie een voorkeur heeft voor het begrip "zelf doen" en dat hij het woord "inbesteden" in de memorie niet meer zal gebruiken. Ons bezwaar gold niet zozeer het gebruik van het neologisme inbesteding, als wel het verkeerde gebruik ervan. Uitbesteding en zelf doen zijn bekende begrippen die geen nadere toelichting behoeven. Van inbesteding is sprake als een organisatie-eenheid een bepaalde activiteit niet alleen voor de eigen moederorganisatie uitvoert, maar dat tegen betaling ook gaat doen voor andere organisaties. In de verschillende handleidingen over privatisering wordt het begrip aldus ook door de andere departementen opgevat. De minister zal dit snel met ons eens zijn.

Mij is nog niet duidelijk waarom niet het Engelse systeem is gekozen. De uitleg in de memorie van antwoord gaat eerst in op het Scandinavische systeem, maar dat had ik wel begrepen. Ik heb gewoon te weinig kennis van het Engelse

systeem om de korte uitleg in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord te begrijpen. Wat wij ervan begrepen hebben is dat het Engelse systeem ten eerste in Europees verband geaccepteerd is en ten tweede heel simpel lijkt.

Over de werkingsfeer beperk ik mij voor het gemak tot de gemeente. Die komt alleen in aanmerking voor compensatie van de betaalde btw indien het gaat om niet-ondernemersactiviteiten. In het voorlopig verslag had de CDA-fractie vrij uitvoerig met voorbeelden laten zien dat het begrip "overheid" toch niet zo duidelijk is, ook niet als kennis wordt genomen van bijlage D van de zesde btw-richtlijn van 1977. De memorie van antwoord was op dat punt teleurstellend. Eigenlijk schrijft de minister in de memorie dat de betrokken lichamen onder het bereik van het fonds komen voorzover zij niet als ondernemer werkzaam zijn. Ik citeer: "Omdat deze begrippen (te weten ondernemer en onderneming) in de rechtspraak en de 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." Is hier sprake van onwil om een verheldering te geven? Heeft de minister liever dat Financiën straks geconfronteerd wordt met vele procedures als zal blijken dat het begrip "overheids- en niet-ondernemersactiviteiten" niet zo duidelijk en voor slechts één interpretatie vatbaar is? Is er sprake van onwil of van slordigheid? Een andere opmerking in de memorie van antwoord, naar aanleiding van een vraag van de VVD-collegae, namelijk dat er bij de verschillende eenheden van de belastingdienst contactpersonen zijn aangewezen waar de betrokken overheden terecht kunnen voor hun vragen, stelde al wat gerust. Was het dan toch niet beter geweest om in de memorie van toelichting meer helderheid te verschaffen? Is er niet het gevaar dat een belastingambtenaar in de ene provincie tot andere voorlichting dan wel tot andere afspraken komt dan in een andere provincie? Of vergis ik me? Ik geef toe dat de circulaire van 19 september 2000 ook al wat extra informatie gaf, maar een gewoon kamerlid moet dat maar zien op te sporen.

## Boorsma

We hebben enkele gemeenten en een provincie benaderd met de vraag of het begrip "niet-ondernemer" nu voldoende duidelijk is. Het blijkt dat al die decentrale overheden in de weer zijn met een belastingconsulent om de zaak helder te krijgen en dat er toch nog veel vragen leven. Er is inmiddels een handleiding beschikbaar gekomen, uitgegeven door de VNG en dus niet door Financiën. In die handleiding staat een stroomschema en een overzicht van wel en niet compensabele activiteiten en dat is verhelderend. Ik kom nu echter terug op een casus uit het voorlopig verslag. Een commerciële tentoonstelling is een btw-belaste ondernemersactiviteit. Dat is haast per definitie zo en dus ook volgens de zesde btw-richtlijn en de verstrekte handleiding. Wiedes, maar wat nu indien een gemeente een niet-commerciële tentoonstelling organiseert? Wat is dat trouwens? Betekent dit dat er amper toegangsgeld wordt gevraagd? Of iets commercieel is, wordt niet bepaald door de hoogte van de prijs of door het maken van winst of verlies. Is er dan altijd sprake van een ondernemersactiviteit, ongeacht of die tentoonstelling commercieel of niet commercieel is? Het lijkt er wel op, maar het is de vraag hoe daar straks in de praktijk mee wordt omgegaan en of er geen verschillen zullen ontstaan tussen de verschillende belastinginspecteurs in verschillende regio's.

Je kunt ook aansluiting zoeken bij de definitie van overheidshandelen, zoals gegeven door het Europees Hof van Justitie in het arrest Carpaneto Piacentino van 17 oktober 1989. Als ik die toepas op het voorbeeld van een gemeentelijke tentoonstelling, kom ik weer tot een niet-ondernemersactiviteit, in tegenstelling tot wat Financiën lijkt te impliceren. Kostendekking is dus niet doorslaggevend. Wij komen hier dus niet uit. Bij de definitie van overheidshandelen als uitgangspunt stuit je op problemen bij mengvormen. Stel, de provincie legt een weg aan waarvan een deel voor rekening komt van een gemeente. Dat is dus een geval van inbesteding door de provincie. De gemeente krijgt een factuur voor dat deel. Voor de provinciale weg treedt de provincie als overheid op, zodat de betaalde btw compensabel is. Voor het gemeentelijke deel treedt de provincie echter als ondernemer op,

waardoor sprake is van verrekenbare btw op grond van de Wet omzetbelasting. Worden dergelijke mengvormen voldoende in kaart gebracht en ook landelijk gestandaardiseerd?

We hadden ook een opmerking gemaakt over het ontbreken van de financiële paragraaf in de memorie van toelichting. De minister schrijft daarover in de memorie van antwoord dat er niettemin cijfers verstrekt zijn. Dat is waar, maar wij hebben er in het voorlopig verslag op gewezen dat Financiën toch het historische niveau van betaalde btw had kunnen schatten. De minister schrijft dat de btw niet is bijgehouden. Als je evenwel uit de nationale rekeningen de investeringsbedragen en de bedragen voor materiële consumptie neemt – die zijn bekend – kun je heel goed een schatting maken van de in het verleden betaalde btw. In zo'n financiële paragraaf hadden wij niet alleen de programmakosten, maar ook de uitvoeringskosten willen zien, overigens niet alleen van de belastingdienst, maar ook van de betrokken decentrale overheden. De regering moet niet onderschatten wat voor extra administratieve lasten het binnenhalen van de btw-compensatie voor de gemeenten en de provincies gaat betekenen. Wie nu kennis neemt van de actiepuntenlijsten welke fiscaal adviseurs voor de gemeenten opstellen, zal die stelling meteen onderschrijven. Het worden zeer hoge uitvoeringskosten, in ieder geval in de introductieperiode. Sprekend over de belastingdienst: hoe precies gaat de controle door de belastingdienst plaatsvinden? Moeten de betrokken lagere overheden niet tijdig weten hoe de wijze van controle op de compensatiedeclaraties zal zijn en hoe eventuele boetes worden vastgesteld bij verkeerde aangifte bij het fonds? Of is dat niet aan de orde?

Wij hebben ook een opmerking gemaakt over het zogenaamde announcementeffect van het wetsvoorstel. Er is voor alle gemeenten en andere betrokken overheden een prikkel om investeringen die gepland staan voor 2002, uit te stellen naar 2003. Voor de collectiviteit zal het voordeel dan niet meer plaatsvinden. Ik verwijs naar het artikel van Verbakel in het blad B&G van maart 2002 dat laat zien dat dat gedrag zelfs kan leiden tot een nadeel in latere jaren. Ik wijs ook op

een artikel in Binnenlands Bestuur van 8 februari jl. Volgens dat artikel raden belastingadviseurs hun klanten aan om met investeren te wachten tot 2003. Wat vindt de minister van die analyse? Zijn er al tekenen dat de lagere overheden hun investeringen uitstellen? Bestaat de mogelijkheid dat het investeringsniveau in 2003 zodanig hoog wordt dat de voeding van het fonds tekort schiet in dat jaar? Ik denk overigens dat ik deze vraag achteraf zelf kan beantwoorden, als ik de stukken napluis, maar ik hoor het straks wel. Wordt dan toch volle compensatie gegeven? Kan het fonds een tekort in enig jaar vertonen? Of gaat de minister als fondsbeheerder de aanvragen korten?

Dan heb ik nog enkele typische fiscale punten. De wet is qua regelgeving bondig. Enkele belangrijke maatregelen worden doorgeschoven naar afgeleide regelgeving. Zo kan op grond van artikel 4 bij algemene maatregel van bestuur een recht op bijdrage worden uitgesloten voor btw op goederen en diensten, gebruikt voor een subsidie aan derden dewelke, zouden zij het aangeschaft hebben, niet voor aftrek in aanmerking komen. Nog los van het feit of we het inhoudelijk ermee eens zijn, wordt hier onzekerheid gecreëerd. De algemene maatregelen van bestuur zijn er nog niet. Het bondig bepaalde impliceert dat telkens voor de twee groepen gevallen, bedoeld onder artikel 4a dan wel 4b expliciet moet worden bepaald, welke btw van compensatie wordt uitgezonderd. Bestaat er dan geen risico van belasting, of zo men zuiverder wil last, met terugwerkende kracht, indien men ervan uitging dat wel recht bestond op btw-compensatie? Wordt er ten aanzien van het bepaalde onder artikel 4a nog een grens gehanteerd? Wordt alle btw, welke drukt op personeelsvoorzieningen, ongeacht de omvang van het bedrag uitgesloten? De btw drukt al zo vaak op personeelsvoorzieningen loon in natura en dergelijke. Wat bijvoorbeeld te doen met btw op een dienstauto voor de burgemeester?

Eerder gaf ik een voorbeeld van een probleem met de afbakening van ondernemersactiviteiten bij gemengde facturen. Dat lijkt een zeer algemeen probleem. Denk aan de administratie- en de huisvestingskosten, welke zowel toe te rekenen zijn aan de overheidsactiviteiten als

## Boorsma

aan de ondernemersactiviteiten. Daarover zullen dan wel afspraken gemaakt moeten worden, maar die gaan verschillen tussen de verschillende gemeenten. Ongenoegen daarover had Financiën kunnen voorkomen door ex ante meer duidelijke richtlijnen te verstrekken.

Met name met betrekking tot de grondexploitatie zullen vele problemen ontstaan, waarvan ik er enkele noem. Een gemeente koopt een opstal, en sloopt die voor er een bestemmingsplan beschikbaar is. Het is dan niet duidelijk, of het zal gaan om bouw kavels dan wel om gemeenschapsvoorzieningen. Of: de gemeente ontwikkelt samen met een andere gemeente een bestemmingsplan en voert dat uit. Wie compenseert en wie is ondernemer? Stel: er worden hoogspanningsleidingen verlegd. Hoe moet je de kosten toerekenen aan bouw kavels dan wel aan gemeenschapsvoorzieningen?

Ik noem een andere casus. Een waterschap kan een gemeente verplichten retentiegebieden aan te leggen. Na aanleg verkoopt de gemeente deze retentiegebieden ver beneden de kostprijs – maar dat doet niet terzake – aan het waterschap. De kosten worden in de grondprijs van bouw kavels verrekend. Heeft de gemeente die retentiegebieden gerealiseerd en verkocht als ondernemer? De koopsom wordt dan belast met btw. Maar men zou ook kunnen redeneren dat het gemeenschapsvoorzieningen betreft. Eventueel betaalde btw is dan compensabel. De koopsom wordt dan wel belast met overdrachtsbelasting. Hoe hiermee om te gaan?

Weer en andere casus: tot op heden kan de btw over sloopkosten van panden binnen een plangebied waarvoor nog geen bestemmingsplan is vastgesteld, worden verrekend op basis van 60% van de btw over de sloopkosten. Zodra het bestemmingsplan is vastgesteld en sprake is van een fiscaal gezien kostendekkende exploitatie kan de resterende omzetbelasting worden verrekend. In de huidige situatie zal een bestemmingsplan niet voor einde 2002 worden vastgesteld. Hoe moet dan volgend jaar met de resterende 60% worden omgegaan? Zoals gezegd doen zich bij grondexploitatie, sowieso één van de moeilijkste hoofdstukken uit de gemeentefinanciën, interpretatieproblemen voor. Een van de argumenten voor de invoering van

het BTW-compensatiefonds is dat de moeilijke btw-28-berekeningen inzake grondexploitaties zouden komen te vervallen. Ik vind dat een goed argument. Naar het zich thans laat aanzien, is eerder het tegendeel het geval. Tot op heden kan een gemeente bij kostendekkende bestemmingsplannen alle btw met betrekking tot het plan op de aangifte verwerken. Slechts bij zogenoemde niet-kostendekkende plannen kan een deel niet in aftrek worden gebracht. In de nabije toekomst, na 1 januari 2003, zal in ieder geval gedurende de eerste jaren een veel uitvoeriger administratie moeten worden gevoerd. De btw die drukt op de voorbereidingskosten moet in het jaar 2003 worden gestald en kan dan pas in het jaar 2004 voor compensatie in aanmerking komen. De btw die drukt op de kosten van bouwterreinen dient te worden verwerkt op de btw-aangifte. Een verdeling van de kosten dient vermoedelijk op basis van oppervlakte te geschieden. De btw die drukt op de aanlegkosten van de infrastructuur, dus gemeenschapsvoorzieningen, dient te worden verdeeld in een kostendekkend deel en een niet-kostendekkend deel. Immers, deze btw kan via de voorschotregeling reeds in het jaar 2003 via de opgave btw-compensatie worden verrekend doch ultimo 2003 dient afzonderlijk aan de belastingdienst te worden opgegeven welke btw betrekking had op het kostendekkend deel.

Hiermee wil ik zeggen dat wij de vereenvoudiging niet echt zien zitten omdat er zo veel zaken onduidelijk zijn. Ik beweer niet dat wij het begrijpen of weten. Nee, wij willen nadrukkelijk onder de aandacht van de minister brengen dat hier tal van vragen in de praktijk leven.

Een andere casus. Een gemeente legt in fases een onrendabel infrastructuurproject aan dat opgeleverd wordt in 2005. De gemeente krijgt daarvoor een subsidie van de regering. De niet verrekenbare btw hoort tot de subsidiabele kosten. Ingaande 2003 kan de gemeente de btw compenseren. Welke consequenties heeft dat voor de hoogte van de rijksbijdragen? Met name de GDU- en MIT-gelden impliceren forse bedragen. Zijn daar afspraken over gemaakt met de andere departementen?

Een verhaal apart vormt de kwestie van de belaste levering of belaste verhuur van onroerende zaken. Volgens de bedoeling van de wet zou het uit btw-oogpunt geen verschil mogen uitmaken of een onroerende zaak wordt gekocht of gehuurd. Is btw-compensatie in de toekomst ook bij belaste verhuur mogelijk?

Mijnheer de voorzitter. Met belangstelling wachten wij, maar ook de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden, de reactie van de minister op deze punten af. Ik kan mij daarbij voorstellen dat de vele fiscale detailvragen eerder op korte termijn schriftelijk worden beantwoord, omdat die wat studie en overleg vergen. Een gedegen antwoord zal vele gemeenten en provincies de helderheid kunnen verschaffen waar het ons om gaat. Het gaat er ons nu niet eens om wat de minister precies gaat zeggen. Nee, wij willen dat er helderheid wordt geschapen op deze punten juist omdat wij de lijn van de wet onderschrijven. Een voordeel daarvan is dat dan ook voorkomen kan worden dat er grote verschillen tussen de inspecties gaan ontstaan.

In onze schriftelijke inbreng hebben wij erop gewezen dat de benadering die is gekozen voor toepassing op gemeenten en provincies, namelijk verrekening via uitneming uit de betrokken fondsen, ook mogelijk was geweest bij de politie door een korting op de doeluitkering aan de korpsen. Inmiddels is een nota van de minister verschenen waarin wordt uiteengezet dat toepassing van btw-compensatie bij de politie en enkele andere overheden, zoals waterschappen, niet voor de hand ligt. Bij de waterschappen was het sowieso moeilijker omdat je daar de korting niet kunt aanbrengen op de voeding. Maar zowel voor de politie, met investeringen in gebouwen, auto's en verbidingsapparatuur, als waterschappen met hun zware investeringen in apparatuur, vonden wij de conclusies toch niet overtuigend. Graag nog een enkele toelichting van de minister op dat punt.

Mijnheer de voorzitter. Wij hebben opgemerkt dat er in de aanvang in het overleg veel aandacht is geschonken aan macrozaken als de uitneming uit de fondsen. De uitneemformules wil ik hier nu niet technisch bespreken. Er lijkt toch wel

## Boorsma

een probleem te zitten in de uitwerking bij twee groepen gemeenten, vermoedelijk meestal plattelandsgemeenten. Enkele jaren geleden hebben verschillende gemeenten mee moeten doen – niet altijd even vrijwillig, zoals de minister weet – aan herindelingsoperaties waarbij nogal wat grote plattelandsgemeenten er behoorlijk op zijn achteruitgegaan. Een voorbeeld daarvan is Hardenberg. Een tweede groep omvat gemeenten die bijvoorbeeld door de ruimtelijke ordening amper in staat zijn om te investeren. Zij zouden het wel willen, maar er zijn geen “investment opportuniteiten”. Een voorbeeld is Graafstroom, waar collega De Vries mij op wees. Voor beide groepen gemeenten geldt dat zij via de uitneming van het fonds fors inleveren en zeker na de overgangperiode door het wegvallen van de onderbandbreedte amper een compensatie krijgen. Er zal dus door de werking van dit Compensatiefonds een herverdeling optreden, maar die is volgens ons niet de bedoeling van de wet. Om die reden dien ik, gesteund door enkele andere fracties, een motie in, waarin wij vragen om de optredende herverdeling goed in kaart te brengen en eventueel tijdig te corrigeren. Wij beschouwen dit in wezen als een steun in de rug van de minister, die immers in 2001 zelf al heeft geschreven dat hij na enkele jaren de gehele werking van het BTW-compensatiefonds wil monitoren en evalueren en eventueel maatregelen wil nemen.

Mijnheer de voorzitter. Ik heb het genoeg, u deze motie te overhandigen.

---

### Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Boorsma, Stevens, Schuyer, De Vries, Wolfson en Platvoet wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de investeringsbehoefte van gemeenten de komende jaren zeer verschillend zal zijn;

overwegende dat de minister bij brief van 26 oktober 2001 heeft toegezegd de ervaringen van de eerste jaren te evalueren;

van mening dat door de recente herindelingen verschillende grote plattelandsgemeenten zijn gevormd die structureel zoveel algemene uitkering per inwoner hebben verloren dat zij amper budgettaire ruimte hebben voor nieuwe investeringen;

van mening dat ook andere gemeenten, met name op het platteland, door andere factoren niet in staat zijn tot betekenende uitbreidingsinvesteringen;

van oordeel dat voor deze gemeenten na de overgangperiode de uitneming uit het Gemeentefonds de bedragen van de BTW-compensatie kan overtreffen;

van oordeel dat de vorming van nieuwe artikel 12-gemeenten als niet bedoeld gevolg van het BTW-compensatiefonds moet worden voorkomen;

verzoekt de regering, bij de bedoelde evaluatie de hier genoemde argumenten te betrekken, zodat gemeenten die weinig kunnen investeren, niet structureel in betekenende mate moeten inleveren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. 217d (27293).

De heer **Boorsma** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Wij wachten met belangstelling de inbreng van de collegae en de reactie van de minister af. Het is duidelijk dat wij het wetsvoorstel zeer verwelkomen.

De heer **De Vries** (ChristenUnie): Mijnheer de voorzitter. Op slechts twee punten wil ik, mede namens de fractie van de SGP, in verband met dit wetsvoorstel bij deze plenaire behandeling nog ingaan. Het eerste betreft de gevolgen voor de gemeenten die maar weinig investeringen doen. Ook de heer Boorsma heeft daar aan het eind van zijn betoog over gesproken.

Als lid van deze Kamer ontving ik een afschrift van een brief van de gemeente Graafstroom aan de

Vereniging van Nederlandse gemeenten waarin de VNG het verwijt wordt gemaakt te gemakkelijk akkoord te zijn gegaan met het BTW-compensatiefonds met veronachtzaming van de belangen van de kleine gemeenten. Dat verwijt laat ik hier voor wat het is, maar de zorg erachter wil ik toch wel aan de minister voorleggen. De vrees van de gemeente Graafstroom is dat zij als kleine plattelandsgemeente met weinig groeimogelijkheden en een laag investeringsniveau forse schade zal lijden door dit nieuwe systeem. Zij profiteert maar weinig van het fonds, maar lijdt wel onder de uitname uit het Gemeentefonds. Men zal de eerstkomende drie jaren een maximumnadeel van € 4,54 per inwoner ondervinden, waarvoor een OZB-verhoging van circa 3,5% nodig zou zijn. Na de overgangstermijn, waarvoor de onderbandbreedte geldt, kan dat nog meer worden. De gemeente noemt dat “één groot zwart gat” en vreest dat het voorzieningenniveau in het gedrang komt. Daarbij komen nog eenmalige invoeringskosten, die geschat worden op 50.000 euro.

Er zijn stellig meer gemeenten in een dergelijke positie, door welke oorzaak dan ook. Ik citeer in dit verband nog uit een brief van de gemeente Hardenberg, die ook een fors nadeel vreest: “Uitgangspunt bij de invoering van het BTW-compensatiefonds is dat het de gemeenten geen geld zou gaan kosten. Macro geredeneerd, klopt dit. De verschillen per gemeente op microniveau zullen fors zijn. Als Amsterdam bijvoorbeeld de Noord-Zuidmetroverbinding aanlegt, heeft dat een investeringsniveau waar gemeenten op het platteland nooit aan zullen komen. Door het uitgangspunt dat de invoering van het fonds macroneutraal moet lopen en dus volledig wordt gecompenseerd door de uitname uit het Gemeentefonds, betaalt Hardenberg mee aan de aanleg van de Noord-Zuidverbinding in Amsterdam.” Wat is het commentaar van de minister op deze opmerking?

Is de minister bereid om toe te zeggen dat de financiële belangen van dit type gemeenten na het verstrijken van de overgangstermijn beschermd zullen worden?

Mijn tweede punt gaat over de effecten van de voorgenomen verandering voor het lopende jaar. Ook daarover sprak de heer Boorsma



## De Vries

al. Ik hoorde dat in een gemeente met zo'n 25.000 inwoners verscheidene miljoenen euro's aan investeringen zijn uitgesteld tot na de invoering van deze wet. Als alle gemeenten dat doen, worden miljarden euro's aan investeringen doorgeschoven. Is daar op rijksniveau voldoende rekening mee gehouden? Wat betekent dit voor de uitkering uit het Gemeentefonds? Is het mogelijk dat gemeenten zich nu rijk rekenen en daardoor later in de problemen komen? Wat zou dit betekenen voor het herstel van de economische groei, dat dit jaar toch al zo traag op gang komt? Ik wacht het antwoord van de minister op mijn vragen met belangstelling af.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Met deze wet wordt tegemoetgekomen aan het streven van de regering, overheden zoveel mogelijk taken te laten uitbesteden. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting. Marktwerking dus. De loftrampet wordt gestoken over het Verenigd Koninkrijk, waar enorme efficiencyvoordelen zouden zijn bereikt met het uitbesteden van allerlei overheidstaken. Hoe het zit met de kwaliteit van die voorzieningen en de prijs die gebruikers daarvoor moeten betalen, valt echter niet in de toelichting te lezen. De vragen die wij daarover hebben gesteld, worden vrij nietszeggend beantwoord, zij het – en dat kun je als een succesje beschouwen – dat de regering in algemene termen erkent dat het uitbesteden van de vele uitvoeringsmodaliteiten is en dat aan elke modaliteit voor- en nadelen kleven. Een mooie, genuanceerde redenering.

Een ander verondersteld voordeel van marktwerking is deregulering. Bij dit wetsvoorstel is dat naar onze mening nu net allerm minst aan de orde. Gemeenten worden verplicht de gehele administratie drastisch aan te passen en alle activiteiten op hun btw-compensatiepotentie te beoordelen. Dat is een heel ingrijpende operatie heb ik mij laten vertellen. "Hopeloos" en "een administratieve ramp", zijn de geluiden die mij uit Amsterdam bereikten. De gemeente Graafstroom heeft in een recent schrijven aan de Eerste Kamer gesproken over het rondpompen van geld waar niemand beter van wordt, het optuigen van

een administratief circus en hoge administratieve kosten. Ook de gemeente Hardenberg stelt in een recente brief dat de gevolgen onaanvaardbaar hoog zijn. Zij heeft zelfs een adviesbureau ingeschakeld dat een quickscan heeft laten maken, waaruit blijkt dat een structureel nadelig effect van € 60.000 per jaar zal optreden.

De opdracht aan dit bureau ken ik niet, maar ik kan mij indenken dat de redenering is op te hangen dat vooral kleinere gemeenten, die weinig uitbesteden en de komende jaren weinig zullen investeren, met een negatief effect te maken krijgen. Daar is terecht een motie over ingediend. Ik hoop overigens wel dat het accountantsbureau zijn rekening op een zodanig tijdstip aan de gemeente Hardenberg zal sturen, dat zij de btw die daarop zit nog bij het compensatiefonds kan terughalen.

Het fonds wordt gevoed door een dienovereenkomstige verlaging van een Gemeente- en Provinciefonds. De berekende historische btw vormt daarbij het uitgangspunt, evenals een toevoeging van de belastingdienst als het fonds leidt tot extra btw-ontvangsten. De compensatie vindt overigens niet een op een plaats. Dat wil zeggen dat via de belastingdienst wordt geregeld dat de btw-ontvangsten worden teruggestuurd naar de betalende gemeenten. Deze directe een op een relatie bepleiten wij wel. Het CDA heeft daarvoor in zijn schriftelijke inbreng ook gepleit. Daarbij werd ook naar het Verenigd Koninkrijk verwezen. Uit de stukken die ik heb bekeken, blijkt dat in het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor een systeem waarbij de voeding van het fonds uit de belastingopbrengst komt. Die voeding is dus niet vergelijkbaar met die in Nederland. Blijkbaar is dat toegestaan in EU-verband. Kan de minister dit nader toelichten? Ik vind het op zichzelf wel logisch. De minister antwoordt dat deze vorm van voeding in strijd is met de Zesde btw-richtlijn, maar die geldt toch ook in het Verenigd Koninkrijk? Laat die Zesde btw-richtlijn niet toe dat het BTW-compensatiefonds in zijn geheel wordt gevoed door een afdracht door de belastingdienst van de btw-ontvangsten? Wij lezen deze vraag ook in de stukken van de Tweede Kamer. Het antwoord op deze vraag van de VVD-fractie in de Tweede Kamer vond ik niet helemaal

helder. Kan de minister duidelijk maken waarom deze vorm van voeding in strijd zou zijn met de zesde richtlijn. Ik heb geprobeerd, die richtlijn te lezen, maar het was een dermate dik en complex geheel dat ik het antwoord daarin niet heb kunnen ontdekken. De minister is daarin misschien beter thuis dan ik of anders een van de ambtenaren.

Wat ik wel in de btw-richtlijn vond, is de omgekeerde situatie. Het principe is dat de overheid is vrijgesteld van btw, maar als het leidt tot oneerlijke concurrentie moet ook door de overheid btw worden geheven. Wij praten nu in feite over de omgekeerde situatie, wat ik nogal vreemd vind.

Alle gemeenten dragen bij, hoewel het zeer de vraag is of alle gemeenten in gelijke mate compensatie zullen vragen. De grootste pijn zit bij de kleinere gemeenten. Een zwak punt in het wetsvoorstel blijft dat er herverdeeffecten kunnen optreden die niet echt rechtvaardig zijn. Dat wordt nog eens benadrukt door het feit dat ook kaderwetgebieden onder het de werking van het BTW-compensatiefonds zullen vallen. Dat punt is er door de Tweede Kamer bij amendement ingebracht. Het Gemeentefonds zal als gevolg hiervan worden gekort, weliswaar met 15 eurocent per inwoner. Daarover hoef je je niet echt op te winden, maar toch. Niet iedere gemeente zit in een kaderwetgebied. In principe is de verdeling daardoor ongelijk.

De gemeente Graafstroom klaagt over de rol die de Vereniging van Nederlandse gemeenten zou hebben gespeeld bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Er zou niet zijn teruggekoppeld naar de leden van de VNG. Het is aan de VNG daarop te reageren. De minister behoeft daarover geen verantwoording af te leggen. Er zou echter ook een uitruil hebben plaatsgevonden tussen het ministerie van Financiën en de VNG van andere dossiers. De suggestie is dat er een onderhandelingsituatie was van geven en nemen. De VNG heeft toen maar het BTW-compensatiefonds "genomen". Klopt dat? Wat is er waar van de bewering dat de minister de VNG tot twee keer toe heeft aangeboden, de invoering van dit fonds te stoppen? Ook deze suggestie ben ik tegengekomen. Kan de minister daarop reageren?

Ik neem aan dat de minister met volle overtuigingskracht zal

## Platvoet

antwoorden. Hij heeft enkele wat teleurstellende opmerkingen gemaakt over Paars 2. Ik neem aan dat dit niet voor dit wetsvoorstel geldt?

De heer **Wolfson** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid staat positief tegenover dit wetsvoorstel, maar heeft nog wel enkele vragen en opmerkingen over het bereik ervan, de risico's voor het Rijk, de betrokken publiekrechtelijke lichamen, en de uitvoeringskosten.

Over de mogelijkheden om het bereik van dit wetsvoorstel uit te breiden naar andere sectoren hebben wij een verkennende notitie mogen ontvangen waarin wordt geconcludeerd dat daar thans onvoldoende aanleiding voor zou zijn. Onze fractie is genegen die notitie, waarom de Tweede Kamer had gevraagd, op dit moment voor kennisgeving aan te nemen nu zij zo laat is verschenen dat de overzijde daar nog geen eigen oordeel over heeft kunnen geven, voordat wij hier tot afhandeling van het onderhavige wetsvoorstel overgaan. Wij zijn overigens wel van mening dat het uit een oogpunt van ordelijke wetgeving beter zou zijn geweest als de inhoud van de notitie onderdeel had uitgemaakt van de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel.

Ten aanzien van de risico's voor het Rijk en de betrokken openbare lichamen lijkt het beginsel van de budgettaire neutraliteit op redelijke wijze te zijn vormgegeven. Ter voorkoming van dubbele betaling worden de uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds structureel verlaagd met de forfaitaire schatting van wat er tot dusver aan btw werd betaald en wat straks voor compensatie in aanmerking komt. Om "relatief kleine uitbesteders" niet te benadelen wordt hun "historisch" aandeel gedurende tenminste drie jaar grotendeels gewaarborgd door een minimumuitkering uit een vereveningsfonds.

Kan de minister onze indruk bevestigen dat die relatief kleine uitbesteders ruwweg gelijkelijk verdeeld zijn over kleine en grote gemeenten, ofwel dat grote gemeenten verhoudingsgewijs niet meer gebruik maken van uitbesteding dan kleine? Op den duur wordt de feitelijk verschuldigde btw

integraal vergoed. Het IPO is akkoord. Kan de minister bevestigen dat over dit wetsontwerp ook volledige overeenstemming is bereikt met de VNG? Wij hebben dat langs andere weg gehoord. Wel vragen wij ons nog af of gemeenten die discontinuïteiten in hun investeringspatroon ondervinden als gevolg van herindelingen of maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening in voldoende mate worden ontzien. Daar is al aandacht voor gevraagd door de heer Boorsma. Er mag ook wat ons betreft nog eens naar gekeken worden, te meer daar het hier gaat om gevolgen van bestuurlijk beleid waar de betrokken gemeenten als regel niet om hebben gevraagd.

De raming van de uitvoeringskosten valt verrassend laag uit volgens de stukken van de regering. Dat komt door het wegvallen van bestaande ingewikkelde compensatieregelingen. Dat is op zichzelf winst. Andere leden van de Kamer hebben hun zorg geuit of dit het hele verhaal is. Wordt die raming nog geverifieerd bij het aangekondigde nadere overleg over de afbouw van de minimumuitkering?

De heer **Rensema** (VVD): Voorzitter. De leden van de VVD-fractie vinden het idee en de opzet van het wetsvoorstel heel mooi en nuttig. Er is sprake van een belangrijk voordeel. Constructies worden namelijk overbodig. In de oude situatie is het tot op heden zo dat bestuurders die het beste willen voor gemeenten en die bij belangrijke projecten hun best doen om de financiering rond te krijgen, denken aan een fiscale constructie. Er zijn echter bestuurders die dat wat gênant vinden. Ik heb daar begrip voor.

Het mooie van dit wetsvoorstel is dat onwenselijk gedrag niet wordt verboden of gestraft, maar dat het simpelweg onaantrekkelijk wordt gemaakt. Dat is op zichzelf een liberale oplossing, die wordt versterkt doordat de marktwerking met betrekking tot het zelf doen en uitbesteden wordt bevorderd. Er is door GroenLinks net gezegd dat dit promotie van uitbesteden zou zijn. Ik zie dat niet. De goede marktverhoudingen tussen zelf doen en uitbesteden worden hersteld. Daar is weinig mis mee.

De vraag is of dit wetsvoorstel geheel spoort met de uitgangspunten van de omzetbelasting en met het Europese recht. De minister heeft daar in de stukken drie argumenten voor aangevoerd. Hij zegt in de eerste plaats dat het geen fiscale wet is, maar een budgettaire wet. Op het eerste gezicht lijkt dat enigszins sofistiek, maar bij nader inzien is het toch juist. De overheid heeft hier verschillende functies: belastinginner en toedeler van middelen aan de decentrale overheden.

Het tweede argument is dat de regeling is aangemeld in Brussel en het derde is dat andere landen vergelijkbare regelingen hebben. Deze argumenten lijken ons tezamen genomen voldoende.

Wij hebben nog slechts enkele kleine punten van zorg. Het eerste betreft de vraag of de uitvoering niet te ingewikkeld wordt. De heer Boorsma heeft daarvan schrikwekkende voorbeelden gegeven. Ik denk overigens dat het wel zal meevallen. Voor deze wet moet de regel gelden dat er alleen gecompenseerd kan worden als er geheven is. Dat gebeurt toch al en wellicht dat daardoor het probleem niet zo groot zal worden. Wij dringen in ieder geval aan op regelgeving waarbij eenvoud en efficiency centraal staan. Als het nodig is, moet ook worden gestreefd naar een zekere ruimhartigheid. De gemeenten moeten de regeling op een simpele manier in overleg met de belastingdienst vorm en inhoud kunnen geven.

Het risico bestaat dat op korte termijn sommige gemeenten worden geconfronteerd met nadelige effecten. Ik heb de indruk dat op de lange termijn de effecten voor alle gemeenten gunstig zijn. Op korte termijn kunnen zich problemen voordoen in de vorm van tijdelijk weinig investeren. Misschien wil de minister hierover nog iets zeggen. De kans bestaat immers dat gemeenten in afwachting van de nieuwe regeling investeringen uitstellen tot 2003. Dat zou een ongunstig effect hebben. Kan de regeling op korte termijn worden ingevoerd om dit effect te voorkomen?

Voorzitter. Mijn fractie is van mening dat het een goed en nuttig wetsvoorstel is waaraan wij graag onze steun zullen geven.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt is de minister bereid en in staat, onmiddellijk te antwoorden.



Minister **Zalm**: Voorzitter. Ik zou de nadruk willen leggen op het woordje "bereid". De heer Boorsma heeft mij nogal wat vragen voorgelegd. Het moderne staatsrecht laat toe dat de staatssecretaris de minister vervangt, ook als het de portefeuille van de minister betreft. Ik heb hem dan ook gevraagd of dit niet een kolfje naar zijn hand zou zijn, vooral ook omdat hij toch niet zoveel te doen heeft op dit moment. Hij wilde echter niet omdat hij zich er niet weer helemaal in wilde verdiepen. Nu ik alle vragen heb gehoord, denk ik toch dat het hem gemakkelijker was afgegaan dan mij.

De heer Boorsma is zo vriendelijk geweest de mogelijkheid open te houden dat zijn lastige vragen schriftelijk worden beantwoord. Ik maak daar graag gebruik van. Zijn casussen behandel ik liever schriftelijk, ook al omdat je niet moet gaan improviseren als er helderheid moet worden geschapen op punten waar onhelderheid dreigt. Dan kunnen ook de fiscalisten van Financiën, die toch ook wel iets te maken met deze budgettaire wet, erbij worden betrokken. Ik ben hem overigens ook erkentelijk voor de start en het slot van zijn betoog. Hij begon zijn bijdrage met te zeggen dat de CDA-fractie – of hij persoonlijk, dat wil ik even in het midden laten – hierin altijd iets gezien heeft, al vanaf de jaren tachtig. Hij sloot af met te zeggen dat hij, ondanks alle vragen, het wetsvoorstel toch toejuicht. Dat doet mij goed.

Op enkele vragen die minder moeilijk zijn, wil ik graag antwoorden. Ik begin met de kwestie van de kleine gemeenten versus de grote gemeenten. Over die verhouding kan natuurlijk worden gespeculeerd. Het is niet zo dat de uitname per inwoner over alle gemeenten gelijk is. In Hardenberg is de uitname uit het Gemeentefonds € 59 per inwoner, terwijl die in Amsterdam € 100 per inwoner bedraagt. Er bestaat dus een verschil in de kostenstructuur in de uitnameformule, althans per inwoner gerekend. Kleine gemeenten hebben er natuurlijk wel mee te maken dat de wet van de grote aantallen minder goed opgaat. Er zijn jaren dat zij heel goed scoren in verhouding tot de uitname en er zijn jaren, wanneer zij weinig of niet investeren, dat zij betrekkelijk slecht scoren. Grote gemeenten hebben een wat

gelijkmatiger investeringspatroon. Er bestaat een bodemregeling waarmee de uitname kan worden beperkt als het echt verkeerd uitpakt. In de motie wordt gevraagd om bij de evaluatie de mogelijkheid open te houden om correcties aan te brengen of om te continueren. Dat moet zeker een overweging zijn. Na een paar jaar kunnen wij dan, zoals de heer Wolfson naar voren bracht, bekijken of er systeemverschil bestaat tussen grote en kleine gemeenten. Ik heb het vermoeden dat de productiefuncties van een grote en een kleine gemeente niet wezenlijk verschillen, althans over een langere periode bekeken. Juist door een evaluatie na drie jaar zijn hierover wat meer gegevens beschikbaar.

Wij hebben nog niet voorzien in boetes bij onjuiste opgaven. Wij hopen dat de gewone verhoudingen tussen rijksoverheid, gemeenten en provincies nog even volstaan.

Wij streven natuurlijk naar eenheid van beleid bij de belastingdienst. Het is evenwel niet zo dat er één ambtenaar in Nederland is die dat allemaal regelt. Er zijn voorzieningen zoals kenniscybernet, ook in de structuur van de belastingdienst, waarmee wordt geprobeerd om de uniformiteit ook op dit vlak te waarborgen. De contactambtenaren bij de individuele eenheden zijn opgenomen in een landelijk netwerk, waardoor de kans dat er verschillend wordt gehandeld sterk wordt verkleind.

Gevraagd is of er overeenstemming is bereikt met de VNG. Dat is inderdaad het geval. Uiteindelijk heeft de VNG ingestemd, waarbij zij wel aandacht vroeg voor de uitvoeringskosten en de administratieve lasten. Ik heb samen met de gemeenten een werkgroepje ingesteld, juist om de uitvoeringskosten en de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken.

De heer Platvoet stelde twee op het oog tegenstrijdige vragen. Hij suggereerde dat ik de gemeenten omgekocht had, maar in hetzelfde betoog zei hij dat ik tot twee keer toe gezegd zou hebben dat ik ermee ophield. Het eerste is niet waar. Ik heb geen deal gesloten. Nu staan er soms meerdere onderwerpen op de agenda, maar ik heb de gemeenten niet omgekocht of iets dergelijks, ook omdat ik meen dat wij dit doen voor de gemeenten. Het Rijk heeft hiervan geen enkel voordeel. Niemand kan het voor mij aannemelijk maken dat

's Rijks kas hierbij voordeel heeft, in tegendeel. Wij lopen misschien zelfs enig budgettair risico. De idee is dat dit juist voor gemeenten tot een verruiming van de keuze-mogelijkheden leidt. Ik was ook al heel lang geleden geïnspireerd om dit echt aan te pakken door een collega van de heer Platvoet, de heer De Boer, die het verschijnsel aan de orde stelde dat er btw moest worden geheven als een gemeente iemand bij een andere gemeente detacheerde, waardoor gebruik maken van elkaars diensten wel erg werd bemoeilijkt. Welnu, dit is een van de verschijnselen waaraan een eind wordt gemaakt. Op dit punt heeft de heer De Boer in ieder geval zijn zin gekregen; als deze wet in werking treedt, is er meer mobiliteit binnen de publieke sector mogelijk, ook als het gaat om detacheringsconstructies, zonder dat het btw-probleem een rol speelt. Dit was nog even een kleine onthulling over mijn persoonlijke inspiratie door de heer De Boer op dit punt. Vervolgens is het natuurlijk allemaal wel wat breder gegaan.

De uitvoeringskosten zullen wat mij betreft betrokken worden bij de evaluatie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): En het tweede deel van mijn vraag? U sprak van ogenschijnlijk tegenstrijdige vragen; ze waren overigens niet zo tegenstrijdig, het waren gewoon twee punten die ik aan de orde stelde. Ik vroeg of u in de loop van het proces, toen u proefde dat er wat tegenstand was, heeft gezegd dat u de zaak wel wilde terugnemen.

Minister **Zalm**: Ik heb gezegd dat ik het niet voor mijzelf deed, dat ik er geen enkel belang bij had. Het gebeurt niet vaak, maar in dit geval was er sprake van een altruïstische actie van Financiën om het gemeenten mogelijk te maken, efficiënter te werken. Het was niet verplicht, ze zouden het allemaal zelf moeten weten, maar in ieder geval zouden de belemmeringen worden weggenomen als een gemeente zou denken dat capaciteit inkopen goedkoper zou zijn dan gebruik maken van eigen medewerkers. Men zou helemaal vrij kunnen kiezen, waarbij alleen de reële kosten een rol zouden spelen, de fiscale versluiering niet meer. Dat was dus het motief. De schatkist of het ministerie van Financiën zou er verder niets aan hebben, alleen een

## Zalm

hoop gedoe. Als een gegeven paard dan in de bek gekeken wordt, denk ik natuurlijk: dan doen wij dat paard maar weer weg. Ik heb dus ook een keer gezegd: ik doe het niet voor het Rijk, niet voor het ministerie, dus als jullie het echt niet willen, moeten wij er maar gewoon mee ophouden. Het is dus wel eens in de gesprekken naar voren gekomen. Uiteindelijk is het allemaal toch weer goed gekomen en ik heb natuurlijk ook een zekere metaverantwoordelijkheid voor doelmatigheid en algemeen belang, hetgeen mij inspireert om dit toch te doen. Maar je kunt niet zeggen dat de gemeenten mij een plezier doen, ik dacht de gemeenten een plezier te kunnen doen.

Met vervoegd invoeren van de wet om anticipatie-effecten te voorkomen zouden wij de gemeenten echt de gordijnen in jagen, denk ik. Men vindt het al lastig genoeg en men is het nu allemaal zorgvuldig aan het voorbereiden. Die effecten kunnen zich wel enigszins voordoen; men berooft elkaar een beetje als men erop anticipeert, want de uitname in 2003 wordt dan natuurlijk ook navenant groter. Maar goed, dit geldt bij iedere fiscale wetgeving en ik weet hoezeer de Kamer een hekel heeft aan terugwerkende kracht of aan invoeringsmomenten die de betrokkenen niet tot een zorgvuldige voorbereiding in staat stellen. Daarom houd ik toch maar vast aan de datum van 1 januari. Wij hebben de zaak wel twee keer uitgesteld, waarvan één keer om samenloop met de overgang op de administratie in euro's te voorkomen. Ik denk dat wij de gemeenten en de provincies nu voldoende gelegenheden geven om de wet zorgvuldig uit te voeren.

Over mengvormen van ondernemer en overheid – ik ben weer even bij de heer Boorsma te biecht – kan de inspecteur wel een oordeel geven, zo begrijp ik, maar het is heel moeilijk om een eenduidige en algemene uitspraak over zulke mengvormen te doen. Elk geval staat eigenlijk op zichzelf, dus de inspecteur is beschikbaar om er een oordeel over te geven, ook aan de belastingplichtige, maar het is vrij lastig om dit in een algemene regel te vervatten.

Artikel 4 laat ik maar even voor wat het is, want wat ik daarover zou moeten voorlezen, begrijp ik niet...

Dan de veronderstelling dat de met btw belaste activiteiten van gemeenten 2% zullen groeien, wat

verdisconteerd is in de uitname. Dat is eigenlijk een geste van onze kant geweest, richting de gemeenten. Immers, je zou kunnen zeggen dat als de inflatie 2% is, ook de btw-belaste bestedingen met 2% groeien bij constant volume. Ik denk dat het in werkelijkheid iets harder groeit, maar om niet op voorhand met overdreven grote uitnamen te werken, hebben wij die veronderstelling wat aan de gematigde kant gehouden. Dit is een aardigheidje geweest om de gemeenten niet op voorhand, op basis van een groeiveronderstelling die dan weer betwist zou worden, zwaar te korten op de Gemeentefondsuitkering. Het heeft ook een rol gespeeld in de totstandkoming van het compromis, dat wij betrekkelijk bescheiden aannamen op dit punt hebben gepleegd.

Wat betreft het Engelse systeem kan ik opmerken dat er een historisch verschil schijnt te zijn, in die zin dat het Engelse systeem destijds helemaal geïntegreerd en ingebed is geworden bij de invoering van de btw in Engeland. Het is daarom ook niet makkelijk te kopiëren. Wij hebben al btw-systemen en moeten vervolgens op dit vlak iets gaan doen. Het oordeel is in ieder geval dat ons systeem de minste risico's loopt met betrekking tot Europese regels. Ook is het niet zo dat alle problemen met het Engelse systeem voorkomen zouden worden, want je zit nog wel met de inschatting hoeveel je, door het niet meer de facto belast laten van gemeentelijke bestedingen op dit vlak, zou moeten korten op het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Die problematiek, waar ook de meeste aandacht van gemeenten naar uitgaat – wordt het goede bedrag gekort en leidt het niet tot meer nadelen voor sommige gemeenten en minder voor anderen? – houd je natuurlijk in ieder systeem, of je het wel of niet via een fonds doet.

De heer **Boorsma** (CDA): Het zal wel een gat zijn in mijn absorptiecapaciteit, maar ik weet nu nog niet wat het Engelse systeem is. Er worden nu allerlei argumenten pro en contra genoemd. Moet ik het zo opvatten dat het Engelse systeem inhoudt dat de gemeente die btw betaalt, de betaalde btw onmiddellijk kan verrekenen met de belastingdienst?

Minister **Zalm**: Er zit daar inderdaad geen fonds tussen. Bij ons gaat het, omdat wij het een budgettaire regeling wilden maken, boekhoudkundig via een fonds. Daarmee is ook het budgettaire element gegarandeerd. Het lijkt wat sofistischer maar wij zijn het meest resistent tegen eventuele Europese klachten.

De heer **Boorsma** (CDA): Het Engelse systeem bestaat ook al een aantal jaren en dat leidt toch niet tot Europese klachten. Het lijkt eenvoudiger, het kan en het is geaccepteerd: waarom doen wij het niet zo? Wij hebben een ingewikkelder systeem gekozen met al die uitneemformules en dergelijke.

Minister **Zalm**: Die uitneemformules waren sowieso nodig – laat daar geen misverstand over bestaan – of nu de belastingdienst rechtstreeks terugbetaalt of niet. Of je zou moeten zeggen: laten wij de gemeenten op 1 mld euro trakteren – maar de huidige omstandigheden lenen zich daar niet zo voor. Als je het neutraal wilt doen, zit je altijd met de uitneemproblematiek. Een ander punt betreft het tussenschuiven van het fonds. Dat is echter naar mijn gevoel meer een boekhoudkundig aspect bij het Rijk – wij willen er niet op verdienen; het zal altijd glad lopen – dan dat het een wezenlijk probleem is en een andere situatie brengt in de administratie van gemeenten. Zij moeten nu een btw-administratie gaan voeren, maar dat moeten zij natuurlijk ook als zij het rechtstreeks met de belastingdienst, zonder fonds, zouden moeten verrekenen. Ik denk dus niet dat het zo verschrikkelijk veel zou uitmaken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U schrijft in antwoord op de vragen van GroenLinks dat in het Verenigd Koninkrijk de btw-compensatie plaatsvindt uit de belastingopbrengst. Mijn concrete vraag was of het in strijd is met de zesde richtlijn om het BTW-compensatiefonds te vullen uit de belastingopbrengst en niet door een korting op de inwonersbijdrage in het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Minister **Zalm**: Dat kon men in Engeland zo doen, omdat men toen de btw er werd ingevoerd, tegelijk ook de gemeentelijke regeling zo heeft gemaakt. Dat zou in Nederland



## Zalm

betekenen dat wij zeggen: de 1 mld euro die nu wordt opgehangeld aan btw-opbrengsten van gemeenten, storten wij in het fonds en wij korten het Gemeentefonds niet. Dat betekent gewoonweg dat het Rijk 1 mld euro kwijt is en dat was niet de bedoeling van de operatie, al kan het natuurlijk wel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Daar ging mijn vraag nu juist over. Het eerdere antwoord dat u heeft gegeven, was dat het in strijd zou zijn met de zesde richtlijn. Ik heb dat niet kunnen ontdekken, maar ik heb niet de hele richtlijn doorgevlood.

Minister **Zalm**: Het is dus duidelijk waarop je btw moet heffen en wie op grond van de zesde richtlijn recht heeft op terugbetaling. Ik wijs er op dat dit sowieso een budgettaire regeling is. Ook de Engelse regeling wordt als een budgettaire regeling gezien. De vraag is alleen of je als schakel een fonds moet instellen of dat de belastingdienst rechtstreeks te werk kan gaan. Ik denk dat het wezenlijk niet veel uitmaakt, waarvoor wordt gekozen. Wij hebben voor de zekerheid gekozen voor een fonds als schakel. Dat hebben wij gedaan om het budgettaire karakter te benadrukken. De Engelsen doen dat niet. Het probleem van de uitname uit het Gemeente- en Provinciefonds had evenwel altijd gespeeld, tenzij je zegt: we gunnen ze het voordeel en ze hoeven geen btw meer te betalen. In dat geval gaat het Rijk de gemeenten met 1 mld euro sponsoren. Vervolgens ontstaat een gat in de opbrengsten van het Rijk van 1 mld euro. Dus dat probleem is niet te ontlopen. Ik zeg niet dat we op die manier contra legem zouden hebben gehandeld, maar wel dat we dit probleem sowieso zouden hebben gehad.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Maar de vraag die dan opdoemt is of bij de invoering van de btw compensatie via de uitkering uit het Gemeente- en Provinciefonds werd gegeven.

Minister **Zalm**: Maar dan gaan we vijfendertig jaar terug in de tijd. Toen bestond GroenLinks nog niet eens.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is waar, maar dit lijkt mij geen antwoord.

Minister **Zalm**: Maar je kunt niet

verwijzen naar iets wat ooit, bijvoorbeeld 1968, wel of niet is gedaan. Sinds die tijd is er veel gebeurd. Er zijn toevoegingen geweest en bezuinigingen. We werken nu vanuit een status quo. We hebben te maken met de huidige verhoudingen en we menen thans dat het gemeentelijk voorzieningenniveau en de bijdrage uit het Gemeentefonds een redelijk peil hebben, ook vergeleken met onze andere wensen op rijksniveau. Als je dan zou doen wat u voorstelt, betekent dat dat je 1 mld euro richting gemeente brengt. Vroeger was dat 2,2 mld gulden. Dat klinkt nog wat imposanter. Ik betwist natuurlijk niet dat u dit voorstel mag verdedigen, maar het gaat mij als voortvloeisel van de introductie van dit fonds te ver. De gedachte was: het is een neutrale operatie en de gemeenten krijgen meer keuzevrijheid en kunnen efficiënter werken. Wij zullen ervoor zorgen dat de gezamenlijke gemeenten van dit voorstel niet de dupe worden. Deze toezegging heb ik de gemeenten gedaan.

Voorzitter. Wat betreft mijn collega van Verkeer en Waterstaat heb ik begrepen dat de GDU-gelden geen probleem vormen. Er is aandacht aan besteed en er is overleg over gevoerd, maar er treden geen complicaties op.

Wat het uitstel van investeringen betreft: we calculeren na voor 2003. Als er dus veel wordt doorgeschoven naar 2003, vindt correctie plaats. Als het adviesbureau dat de gemeente Hardenberg heeft ingeschakeld zou proberen de rekening in 2003 te sturen, krijgen wij een probleem. Dit is namelijk in strijd met het wetsvoorstel. Ik hoop daarom niet dat de heer Platvoet oproept om contra legem rekeningen te declareren bij het BTW-compensatiefonds, om dat dus te doen op een moment waarop dat niet mag.

De heer De Vries heeft gesproken over de onderbandbreedte en het voorzieningenniveau. Ik heb het al gehad over de grote en kleine gemeenten. Ik wijs erop dat de aanleg van de Noord-Zuidlijn wel een heel grote investering met zich brengt, maar dat de desbetreffende gemeente ook heel groot is. Als een kleine gemeente een vleugel aan het stadhuis bouwt, kost dat voor haar relatief net zoveel als een Noord-Zuidlijn voor Amsterdam. Je moet

dus alles in de juiste verhouding zien. Niettemin is het belangrijk dat deze Kamer op dit punt heeft gewezen. Ik vind dat het bij de evaluatie een belangrijke rol moet kunnen spelen. Dan hebben wij gegevens en feiten waarop wij ons kunnen baseren. Ik hoop dat mijn ambtsopvolger zich niet dogmatisch zal opstellen als er reële problemen aan de orde zijn en als voor reële oplossingen moet worden gekozen.

De heer Platvoet sprak in het verband van dit voorstel van een uitbestedingsideologie. Wat mij betreft is die niet aan de orde. De gemeenten en de provincies moeten zelf uitzoeken hoe zij handelen. De drempels die er nu zijn om een reële afweging te maken, verdwijnen. Zij mogen helemaal zelf weten wat zij doen. Dat past bij de decentralisatiegedachte.

Verder zei de heer Platvoet dat de kaderwetgebieden een ondergeschoven positie krijgen en dat dit weer ten nadele van sommige gemeenten is. Ik vind dat je de redenering moet omdraaien: als je als gemeente deel uitmaakt van een kaderwetgebied en je een deel van je normale investeringen juridisch in het kaderwetgebied hebt gedaan, kun je onvoldoende declareren bij het BTW-compensatiefonds. Andere gemeenten, gemeenten die een deel van hun activiteiten niet hebben overgedragen door gebruik te maken van een kaderwetgebied, kunnen dat wel. Het gaat er meer om dat er evenwicht komt voor gemeenten die in een kaderwetgebied zitten, waardoor ook de indirecte bestedingen via het kaderwetgebied voor btw-compensatie in aanmerking komen, dan dat er door het openstellen van de kaderwetgebieden voor gemeenten benadeling plaatsvindt. Dat misverstand zet ik graag recht.

De heer Wolfson had een vraag gesteld over de uitvoeringskosten. Ik ben het met hem eens dat wij op dat punt nog maar eens kritisch moeten evalueren, maar de huidige btw-regelgeving voor gemeenten was ook al erg ingewikkeld, zodat voor hen een hoop ellende wegvalt.

De heer Rensema heeft een heel belangrijk punt genoemd waar het ons niet om begonnen is, want het is begonnen vanwege de uitbesteding en het zelf doen. De fiscale constructies spelen echter ook een grote rol. Er zijn gemeenten die zelfs vuilnisbakken gingen leasen in Ierland om

## Zalm

de btw-constructie toe te passen; ik zag een burgemeester van zo'n gemeente in de zaal. Je kunt je afvragen of dat soort zaken ethisch moet kunnen. In ieder geval loont dit straks niet meer. Men kan het straks ook gewoon via Nederland doen, omdat men het kan declareren bij het BTW-compensatiefonds. Dat is een geweldige opluchting, want ook de anticonstructiewetgeving was niet altijd voldoende om dit soort kunsten van gemeenten, bijvoorbeeld met het tussenschuiven van BV's en stichtingen, te ondervangen. Er zitten overigens mensen in de zaal die beter weten dan ik wat er kon gebeuren. Als je fatsoenlijk kan zijn en het kost je niets méér, is het makkelijker voor je geweten. Alle gemeenten kunnen weer helemaal fatsoenlijk zijn zonder dat zij het gevoel hebben dat zij zichzelf tekortdoen. Dat is een belangrijk extra motief dat eigenlijk pas naderhand een zwaardere rol is gaan spelen als argument.

De heer Boorsma heeft gewezen op de politie en de waterschappen. Het gaat er natuurlijk niet alleen om of er veel investeringen worden gedaan of veel btw-belaste uitgaven, maar of zelf doen een redelijk alternatief is. Bij de aanschaf van politiebusjes – het is niet zo gebruikelijk dat politieagenten zelf hun busje gaan maken – is er niet veel keus tussen zelf doen en uitbesteden. Alleen de personele sfeer speelt daar een rol, bijvoorbeeld als er eens een uitzendkracht wordt ingehuurd, maar voor de majeure beslissingen is de afweging van uitbesteden of zelf doen niet van belang. Door die constatering zijn wij tot de conclusie gekomen dat je hiermee eigenlijk meer rompslomp veroorzaakt dan dat je voordelen creëert in de afweging voor de politie.

Bij de waterschappen ligt het natuurlijk nog een slag ingewikkelder. Daar is ook sprake van grote discontinuïteit in investeringsniveau. Bovendien hebben wij geen budgettaire relatie met de waterschappen. Als je een en ander hierbij uitwerkt, moet je een heffing op de waterschappen leggen, dat in een pot stoppen en daar de btw uit vergoeden. Dat is ook een geweldig gedoe en de discontinuïteit met eenmalige grote investeringen en dus weer nadelen in het ene jaar en voordelen in het andere, is daar nog weer groter. Daarnaast speelt de

keus bij de waterschappen niet zozeer. Zij bouwen niet zelf gemalen, maar besteden dat uit. Ook bij hen weegt de winst niet tegen de rompslomp op. Dat is eveneens een reden geweest om daarvan af te zien.

De notitie was inderdaad nog maar kort aanwezig, zoals de heer Wolfson opmerkte. Het is ook mateloos ingewikkeld om in de gezondheidszorg iets vergelijkbaars te doen, want daar heb je evenmin een rechtstreekse relatie tussen de rijksbegroting en allerlei, vaak private, instellingen. Dat is een glibberpad. Je moet natuurlijk wel eens iets doen voor de doelmatigheid, zoals wij nu voor de gemeenten hebben gedaan, maar dan moet het wel een beetje zoden aan de dijk zetten. Als het allemaal heel ingewikkeld is, terwijl de afwegingsmogelijkheden er niet wezenlijk een rol spelen of het heel ingewikkeld is om het financieel rond te breien, kun je het beter maar laten. Voor de toekomst sluit ik evenwel niets uit. Als de evaluatie er is, kan de vraag weer eens worden opgevoerd of er meer sectoren bij betrokken kunnen worden. Voorlopig moeten wij het maar eens gaan proberen met de provincies en gemeenten en bekijken of het goed in gang te krijgen is.

Voorzitter. Ik meen hiermee de gestelde vragen zo goed mogelijk beantwoord te hebben. Dat geldt niet voor de ingewikkelde vragen van de heer Boorsma, maar daar komt, zoals beloofd, een schriftelijk antwoord op. Ik hoop trouwens dat zijn enthousiasme voor het wetsvoorstel daardoor niet verdwenen is.

De **voorzitter**: Ik heb u niet horen reageren op de motie.

Minister **Zalm**: Ik heb geen enkel probleem met aanvaarding van deze motie door uw huis.

De **voorzitter**: Dat is een reactie die hier niet ongebruikelijk is, maar die niet per definitie wordt gehanteerd.

U hebt toegezegd om op een aantal vragen nog schriftelijk te antwoorden. Kunnen wij erop rekenen dat die antwoorden nog deze week of in ieder geval tijdig voor volgende week dinsdag aanwezig zullen zijn, opdat de leden hier rekening mee kunnen houden bij de stemming over het wetsvoorstel?

Minister **Zalm**: Mijn zelfverzekerde ambtenaren knikken: ja.

De **voorzitter**: Dat is een goed antwoord.

De heer **Boorsma** (CDA): Voorzitter. Eigenlijk hebt u mijn werk al gedaan. Ik had nog willen vragen wat de minister van de motie vindt, maar het antwoord daarop is al gegeven. Wij hebben trouwens goede ervaringen met het schriftelijk beantwoorden van vragen die hier gesteld worden. Dat is met name bij de algemene financiële beschouwingen het geval, maar dan is er wel de druk dat de volgende dag een belastingplan en dergelijke moet worden aangenomen. Dat is nu niet het geval. Wij zullen volgende week in ieder geval stemmen over de motie; dat is gebruikelijk. Ik had verder willen vragen of wij de antwoorden voor die tijd tegemoet kunnen zien, maar dat is ook al gevraagd. Ik denk trouwens dat stemming over het wetsvoorstel niet nodig zal zijn. Ik meen althans te kunnen voorspellen dat niemand stemming zal aanvragen. Verder ben ik de minister erkentelijk voor de antwoorden die hij gegeven heeft. Er zijn redelijk wat lastige punten blijven liggen, maar ik hoop dat de vragen die de CDA-fractie gesteld heeft, kunnen leiden tot wat meer helderheid daarover in de toekomst. Wij zien de wet met vertrouwen tegemoet.

De heer **De Vries** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden. Hij heeft alleen wat weinig gezegd over onze zorg over de effecten in het lopende jaar vanwege het uitstellen van investeringen en onderhoud. Toen ik net was uitgesproken in eerste termijn, kreeg ik een brief in handen die uit de bouwwereld afkomstig is. De bouwwereld is erg voor het wetsvoorstel. Ik begrijp dat wel want, als dat effect van de btw wordt weggenomen, kan er meer worden uitbesteed. Ook in de bouwwereld heeft men evenwel geconstateerd dat de neiging bestaat om onderhoud en investeringen uit te stellen. Men wijst erop dat in de sector 50.000 mensen werken en dat het desastreuze effecten zou hebben, als

## De Vries

er dit jaar weinig werk zou zijn. De bouwwereld pleit er dan ook voor om de wet per 1 juli in te voeren. Dat lijkt mij gekkenwerk. Bovendien staat in de wettekst dat het 1 januari wordt en is dat technisch dus ook niet meer mogelijk. Ziet de minister evenwel kans om hier toch iets op te vinden?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Duidelijk is dat de suggestie in de schriftelijke antwoorden dat de zesde richtlijn van de EU iets met de voeding van het fonds te maken zou hebben, nu van tafel is. Toch valt er wel iets in te brengen tegen de redenering van de minister. Je zou kunnen zeggen dat het op deze manier een sigaar uit eigen doos is. Wat aan de ene kant wordt gevangen, wordt namelijk aan de andere kant weer weggehaald, zeker als het gaat zoals de minister voorspelt. Hij wil met dit wetsvoorstel ook bereiken dat er geen herverdeling tussen gemeenten onderling plaatsvindt. In de eerste zin van de toelichting wordt de marktwerking aangevoerd als belangrijkste reden voor het wetsvoorstel. Als er evenwel massaal gebruik gemaakt gaat worden van de wet, zal dat in ieder geval leiden tot meer btw-plichtige activiteiten. Er zal dus meer btw binnenkomen. In die zin is het voorstel niet budgettair neutraal wat de belastingdienst betreft. Vloeien de btw-meeropbrengsten dankzij deze wet naar het BTW-compensatiefonds? Zo niet, dan is dat een extra argument om de redenering van de minister wat te ondergraven, nog afgezien van de vragen die ik heb gesteld over de historische logica achter de korting op het Gemeentefonds, omdat de btw er afgaat, terwijl dat fonds nooit meer heeft gekregen toen de btw erbij kwam. Kan de minister daarop ingaan?

De minister heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gezegd dat de Europese Unie nog niet heeft gereageerd op dit wetsvoorstel en de interpretatie ervan, tegen de achtergrond van de Europese regelgeving. Is die reactie inmiddels wel binnen? In de brief van 20 oktober 2001 staat dat de evaluatie over enkele jaren zal verschijnen. Kan de minister iets preciezer zijn bij het aangeven van het tijdschema van die evaluatie? Het feit dat Wim de Boer de geestelijk vader

van dit wetsvoorstel is, maakt het voor mijn fractie welhaast onmogelijk om er tegen te zijn. Maar dat was ik ook niet voor de aanvang van dit debat. Immers, het tegengaan van gekunstelde constructies en de overtuiging van de minister dat er op langere termijn geen herverdeel-effecten zullen plaatsvinden tussen gemeenten, zijn voor ons belangrijk. Maar wij hebben nog de motie van de heer Boorsma achter de hand waarin, als herverdeling wel optreedt, wordt voorgesteld daaraan iets te doen.

Minister **Zalm**: Voorzitter. De heer Boorsma haalde de list uit de kast dat alles wat ik nog niet had beantwoord, schriftelijk zou worden beantwoord. Eigenlijk is dat wel een goede truc!

De heer De Vries stelde een vraag over de investeringen in het onderhoud in het lopende jaar. Op zichzelf is de bouwmarkt wat overspannen. Het Rijk investeert intussen lustig door in wegen en railvervoer. Half Nederland ligt er opgebroken bij, zodat er nog heel wat bouwactiviteit is, zeker in de sfeer van weg- en waterbouw. Ik denk niet dat ik er veel aan kan doen. Dat heb je ook wel eens! We moeten maar even door de zure appel heen bijten. De verlossende datum is 1 januari. Naar voren halen daarvan leidt, zoals de heer De Vries ook al zei, tot chaos. In de eerste helft van het jaar is er volgens onze informatie nog geen grote dip in de investeringen geweest. We zullen het echter blijven volgen.

De heer Platvoet sprak over een sigaar uit eigen doos. Dat zijn inderdaad mijn favoriete sigaren en ze zijn het enige type waar ik in handel! Alles wat het Rijk doet, is eerst afgepakt van de burger, om daarna weer te worden teruggegeven. Als je dat bij de gemeenten ook zo kunt doen, beschouw ik dat als een compliment. We plegen geen diefstal uit de sigarendoos van een ander, want als er meer activiteiten worden uitbesteed, waarover meer btw binnenkomt, wordt het fonds daarmee gecompenseerd. Het Rijk heeft daaraan dus per saldo geen voordeel, noch hebben gemeenten daarin per saldo een nadeel.

Toen de btw er al heel lang geleden bij kwam, kwam er ook geen geld bij voor gemeenten. Ik weet niet

hoe dat toen precies ging, maar wel weet ik dat de btw een aantal andersoortige belastingen verving. Dat is toen als een soort neutrale operatie begonnen. Gemeenten zijn niet door de btw als enigen op kosten gejaagd. We hadden in het begin van de jaren zeventig vaak heel royale en geïndexeerde groeivoeten voor het Gemeentefonds. In die tijd ging de discussie over de vraag, of het 3% reëel moest zijn, of niet.

De EU-reactie op het evaluatiemoment is nog niet binnen. Er is een reactie gegeven op het Engelse systeem, dat een ietsje discutabeler is dan ons systeem. Men heeft bij de EU de techniek dat, als men het oké vindt, er niets wordt gezegd. Ze zeggen alleen wat als ze iets niet goed vinden. Je blijft daardoor honderd jaar in onzekerheid hangen. Je hoort als je iets aan hebt gemeld alleen maar iets als het fout is. Dus wij nemen nu aan dat het goed is.

Dan het evaluatiemoment ten slotte. Naar ik meen is dat vastgelegd voor 2005. Het staat, dacht ik, in de memorie van toelichting. In ieder geval zeg ik nu dat 2005 is vastgesteld als evaluatiemoment.

De heer **Boorsma** (CDA): Mijnheer de voorzitter. U vroeg de minister of wij de antwoorden op de vragen die niet beantwoord zijn kunnen krijgen voor de stemming van aanstaande dinsdag. Heeft de minister dat ook echt toegezegd?

Minister **Zalm**: Ja, ik heb het indirect toegezegd door te verwijzen naar mijn optimistisch jaknikkende ambtenaren.

Mijnheer de voorzitter. Mag ik dan tot slot zeggen dat ik hier wellicht voor het laatst sta in mijn hoedanigheid als minister van Financiën. In andere hoedanigheden kom ik hier voorlopig ook niet. Ik wil graag zeggen dat ik altijd met veel plezier naar uw Kamer gekomen ben.

De **voorzitter**: Dank u wel. Daarvan niet alleen acte, ik heb de indruk dat dat ook wel eens zo ervaren is. Ik aarzel of ik u toestemming moet geven dit als de laatste keer te beschouwen. Ik heb weliswaar uit de interventie van de heer Boorsma begrepen dat hij het niet erg zou vinden als ik nu tot afhandeling van het wetsvoorstel probeer te komen – dat ga ik ook doen – maar er moet volgende week nog wel gestemd

## Zalm

worden over de motie. Ik weet dat de Kamer dat altijd heel graag – ja, bijna gebiedend – in aanwezigheid van de desbetreffende bewindsman doet. Dat is dan bij dezen afgesproken.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Dit wetsvoorstel is unaniem aanvaard, waarmee ik de minister van harte geluk wens. De stemming over de motie zal volgende week plaatsvinden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel:  
- **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen strekkende tot het verruimen van de bevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamer in hoger beroep (verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers) (28215).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Korthals**: Voorzitter. In de eerste plaats is een woord van dank op zijn plaats aan uw Kamer, die bereid is geweest om in korte tijd de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel af te ronden en het vandaag, zo mogelijk, af te handelen. De schriftelijke voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel in uw Kamer is zeer grondig geweest. Vooral de leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben in het voorlopig verslag en in het nader voorlopig verslag tal van vragen gesteld. In de beantwoording zijn daardoor veel aspecten van dit wetsvoorstel in een duidelijker daglicht komen te staan. De heer Holdijk refereerde daar ook aan.

Twee aspecten wil ik met name noemen. De verschaafte kwantitatieve gegevens ondersteunen de noodzaak van de voorgestelde aanpassingen. Op die kwantitatieve gegevens in de berekeningen van de heer Van de Beeten kom ik dan ook nog terug. Verder is nader verhelderd dat dit wetsvoorstel rechtbanken en

gerechtshoven alleen verruimde mogelijkheden biedt tot enkelvoudige behandeling en geen verplichtingen daartoe oplegt. Doel van dit wetsvoorstel is, de ruimte voor enkelvoudige behandelingen van strafzaken te vergroten onder waarborgen. Het behelst geen verplichtingen om van de verruimde bevoegdheden gebruik te maken en het moet bovendien om eenvoudige zaken gaan.

Graag wil ik alvorens specifiek op de gestelde vragen in te gaan, meer in het algemeen aandacht besteden aan twee punten die ook in de bijdragen van de leden van uw Kamer aan de orde kwamen. Het eerste betreft de keuze voor een structurele oplossing die niet uitsluitend op de berechting van de invoering van drugs ziet. De heer Van de Beeten, mevrouw Tan en ook de heer Kohnstamm gingen hierop in. Het tweede betreft het draagvlak van de voorgestelde aanpassingen. Mevrouw Tan heeft aangegeven dat zij de verruiming van de bevoegdheden van enkelvoudige kamers liever beperkt zag tot berechting van de drugskoeriers. Ik heb daar begrip voor. Zoals ik eerder heb aangegeven, wegen de voordelen van meervoudige berechting voor mij zwaar. Een oplossing voor alleen de berechting van drugskoeriers suggereert dat deze voordelen in belangrijke mate behouden kunnen worden.

Na afweging overigens van alle relevante factoren ben ik evenwel tot het standpunt gekomen dat een structurele oplossing de voorkeur verdient. Het probleem van de ontoereikende berechtingscapaciteit is namelijk niet eerst gerezen sinds de problemen met de drugskoeriers manifest werden. Het dateert al van veel langer. Het initiatiefwetsvoorstel Van Oven/Vos, dat inmiddels is ingetrokken, is al een aantal jaren geleden ingediend. Lang heb ik gehoopt dat een structurele verruiming van de competentie voorkomen zou kunnen worden door andere maatregelen te nemen, waaronder met name een substantiële uitbreiding van het aantal rechters, want, zoals gezegd, de voordelen van de meervoudige berechting wogen en wegen voor mij zwaar. De capaciteitsontwikkelingen binnen de rechterlijke macht in het laatste jaar hebben mij evenwel tot de overtuiging gebracht dat aan een verruiming niet te ontkomen valt.

Graag wil ik dit dan ook nog eens nader toelichten. Daarbij wil ik eerst ingaan op de capaciteitsontwikkelingen en daarna, mede ook naar aanleiding van hetgeen mevrouw Tan naar voren heeft gebracht, op andere inspanningen die erop gericht zijn, de berechtingscapaciteit te vergroten.

Wijzigingen zoals nu aan de orde zijn, moeten geen gewoonte zijn of worden. De heer Rosenthal wees daar impliciet op. De heer Kohnstamm sprak zelfs van een hellend vlak. Die uitdrukking zou ik wat dit wetsvoorstel echter betreft, niet willen onderschrijven. Hij weet net zo goed als ik dat dit wetsvoorstel pas is voorbereid toen de nood zo hoog werd dat andere oplossingen daarin onvoldoende zouden kunnen voorzien.

In verband met de capaciteitsontwikkeling ga ik in de eerste plaats op basis van de cijfers die door het OM zijn aangeleverd in op het aantal zaken waarin voor de rechter wordt gedagvaard. In het jaar 2001 waren er dat in totaal 129.514. Over de periode 1 mei 2001 tot 1 mei 2002 waren er dat 139.418. In de eerste vier maanden van dit jaar is daarom waarschijnlijk opnieuw sprake van een aanmerkelijke stijging van het aantal strafzaken dat door de rechter moet worden afgedaan en dus al geappointeerd is. Slechts een beperkt deel van deze stijging komt voor rekening van het arrondissement Haarlem. Ook het aantal nog te appointeren zaken is in de afgelopen maanden flink gestegen. Het gaat van 31 december 2001 tot 1 mei 2002 om een groei van 24.280 naar 26.002 strafzaken: een toename met meer dan 1700 strafzaken.

Specifiek over de situatie bij drugskoeriers is recentelijk verslag gedaan in de derde voortgangsrapportage Plan van aanpak drugs-smokkel Schiphol. Daarin is aangegeven dat andere rechtbanken dit jaar in totaal 50 zittingen – dat zijn ongeveer 500 zaken – van de meervoudige kamer van de rechtbank Haarlem overnemen. Daarbij doet de rechtbank Haarlem zelf dit jaar ongeveer 300 zaken extra meervoudig af. Verder is nu al afgesproken dat zowel de rechtbank Utrecht als de rechtbank Alkmaar in 2003 ongeveer 150 zaken van de rechtbank Haarlem zullen afdoen.

Ik hoop dat deze kwantitatieve gegevens nog duidelijker maken dat het tekort aan berechtingscapaciteit