

Rapport

Netteren specifieke uitkeringen

Verslag van een haalbaarheidsonderzoek

Juli 2004

Onderzoekers namens Hordijk & Hordijk BV:

Pim Lameris
Frank Hordijk
Mathilde Blok
Niels van Graas
Marian Verhaegh

Begeleidingscommissie:

Gerda Lubbers (ministerie van Financiën)
Emile Rodenhuis (ministerie van Financiën)
Johan van der Wal (ministerie van Financiën)
Eric de Rijk (IPO)
Nol Hendriks (ministerie van BZK)
Freek Verbakel (VNG)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en vraagstelling	bladzijde	5
2.	Specifieke uitkeringen en Europese subsidies		10
3.	Wijze van gegevensverzameling		17
4.	Resultaten van het onderzoek en conclusies		25

Bijlagen

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Introductie van het BTW-compensatiefonds

Gemeenten en provincies zijn voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van de rijksoverheid. Deels ontvangen zij gelden in de vorm van een *algemene* uitkering, die vrij te besteden is, deels in de vorm van *specifieke* uitkeringen, die dienen te worden besteed aan doelen die door het desbetreffende ministerie zijn aangegeven. De algemene uitkering is afkomstig uit het gemeentefonds of provinciefonds.

Gemeenten en provincies treden bij de uitoefening van hun taken op in de verschillende hoedanigheden van vrijgesteld ondernemer, belast ondernemer en niet-ondernemer. Voor de activiteiten, verricht als belast ondernemer, hadden zij ook vóór de invoering van de *Wet op het BTW-compensatiefonds* (hierna: Wet BCF) recht op aftrek van in rekening gebrachte BTW. In hun rol van vrijgesteld ondernemer en niet-ondernemer ontbrak dat recht op aftrek en vormde de BTW dus een kostenpost. Dit had tot gevolg dat de heffing van BTW een versturende werking had op afwegingen die gemeenten en provincies terzake bepaalde uitgaven maakten.

Deze problematiek is opgelost door het instellen per 1 januari 2003 van het BTW-compensatiefonds, van waaruit de BTW – onafhankelijk van de hoogte – wordt bekostigd. Hierdoor hoeft een overheid geen rekening te houden met de extra BTW-kosten bij uitbesteding: de betaalde BTW wordt gecompenseerd door het fonds. De directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen van het ministerie van Financiën (FiPuLi) heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de Wet BCF.

De jaarlijkse omvang van het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door de som van de compensatieverzoeken van gemeenten en provincies. De voeding van het fonds bestaat uit een structurele korting op het gemeente- en provinciefonds en uit een toevoeging van het Rijk, die samenhangt met de extra BTW-ontvangsten die het gevolg zijn van de invoering van het fonds. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat het BCF budgettair neutraal kan worden ingevoerd voor het Rijk en de collectiviteit van gemeenten c.q. provincies. Er kunnen echter voor afzonderlijke gemeenten en provincies positieve dan wel negatieve budgettaire effecten optreden.

De introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF) heeft belangrijke gevolgen voor de gemeenten en provincies. Het BCF heeft consequenties voor onder andere de begroting, het financieel beleid en financieel beheer, de (financiële) administratie en de automatisering. Verder speelt de noodzaak van afspraken met de Belastingdienst.

1.2 Specifieke uitkeringen

In de huidige situatie worden de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies door departementen uitgekeerd inclusief een impliciete BTW-component. Als gevolg van de invoering van de Wet BCF wordt bij specifieke uitkeringen voortaan een onderscheid gemaakt tussen bestaande specifieke uitkeringen (deze zijn ingevoerd in 2003 of eerdere jaren) en nieuwe specifieke uitkeringen (deze zijn ingevoerd vanaf 2004).

Bestaande specifieke uitkeringen (die tot en met 2003 zijn ingevoerd), waarvan de BTW-uitgave voor compensatie in aanmerking komt, worden niet gekort voor de impliciete BTW-component gedurende de looptijd van de uitkering. De reden hiervoor is dat, indien de bestaande specifieke uitkering wel zonder de BTW-component zou worden verstrekt, gemeenten en provincies een financieel nadeel zouden ondervinden. Zij zouden in casu dubbel worden gekort: eenmaal door de uitname uit het gemeente- en provinciefonds en andermaal door de verlaging van de specifieke uitkering door departementen.

Specifieke uitkeringen, die vanaf 2004 worden ingevoerd en waarvan de BTW-uitgave voor compensatie in aanmerking komt, worden aan de gemeenten en provincies uitgekeerd zonder de BTW-component. Deze specifieke uitkeringen worden dus voortaan netto uitgekeerd. De BTW-component over deze uitgave is namelijk niet betrokken bij de uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. De bijdragen die gemeenten en provincies uit het BTW-compensatiefonds krijgen voor de compensabele BTW in verband met uitgaven die zijn bekostigd met nieuwe specifieke uitkeringen, leiden ook niet tot een verlaging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds.

Voor het Rijk, de provincies en in mindere mate de gemeenten ontstaan aanzienlijke uitvoeringsproblemen, omdat na invoering van het BCF per specifieke regeling/subsidie moet worden nagegaan of deze bruto, netto of deels netto moet worden uitgekeerd. De oplossing hiervoor kan worden gevonden in het bruto of netto maken van *alle* specifieke uitkeringen.

Het ministerie van Financiën, het IPO en de VNG hebben ervoor gekozen eerst te bezien of netteren haalbaar is – met het onderzoek, dat heeft geleid tot het voorliggende rapport, tot gevolg.

1.3 Europese subsidies

Tijdens het onderzoek is door de begeleidingscommissie gevraagd ook aandacht te besteden aan de Europese subsidies, die provincies en gemeenten ontvangen. De vraagstelling bij deze subsidies is hoe door de ontvangers wordt omgegaan met de vraag of BTW subsidiabel is of niet. Achtergrond voor deze vraagstelling is het volgende.

De EU-verordening inzake structuurfondsen (nr. 1685/2000 van 28 juli 2000) geeft in de bijlage ‘Subsidiabiliteitsregels’ aan dat de BTW geen subsidiabele uitgave vormt, behalve wanneer zij effectief en definitief door de eindbegunstigde of door de individuele ontvanger wordt gedragen. De vraag is of hieruit niet zou kunnen worden geïnterpreteerd dat wanneer door het compensatiefonds compensatie van BTW plaatsvindt, de BTW niet alsnog bij de Commissie mag worden gedeclareerd.

Naar de mening van het ministerie van Financiën is met het compensatiefonds geen sprake van teruggave van BTW, zoals bedoeld in de EU-verordening Structuurfondsen, maar is er sprake van een financiële operatie op het gebied van de financiering van overheidsdiensten. Dit houdt in dat de BTW over de uitgaven, die worden bekostigd vanuit de Europese Commissie en die bij het BTW-compensatiefonds voor compensatie in aanmerking komt, ook nog bij de commissie in rekening kan worden gebracht. Hierdoor wordt de budgettaire neutraliteit van de invoering van het BTW-compensatiefonds gewaarborgd. Immers, de deelnemende overheden krijgen de BTW over de door de Commissie gesubsidieerde uitgaven twee keer vergoed (uit het fonds en door de Commissie). De overheden betalen de BTW echter ook twee keer (door een verlaging van de uitkering uit het gemeente- en provinciefonds en aan de daadwerkelijke uitgave).

Deze lijn volgend levert de huidige situatie geen problemen op. Als voor alle betrokken overheden duidelijk is dat BTW subsidiabel is en de commissie dit standpunt honoreert, is er duidelijkheid. Zowel ‘oude’ EU-subsidies als ‘nieuwe’ EU-subsidies worden dan bruto uitgekeerd (in de zin dat BTW subsidiabel is).

Vastgesteld dient te worden hoe het hierboven geformuleerde beleid door departementen, provincies en gemeenten wordt uitgevoerd. Hiertoe wordt zowel in de enquête bij de departementen als in de enquête bij gemeenten en provincies – zie verder in het voorliggende rapport – gevraagd met welke EU-subsidies men te maken heeft en of men van mening is dat in het kader van de EU-subsidies BTW subsidiabel is.

1.4 Onderzoeksvraagstelling

Het ministerie van Financiën wil onderzoeken of het mogelijk is de in 2003 bestaande specifieke uitkeringen netto uit te keren, onder een gelijktijdige budgettair neutrale verhoging van het gemeente- en provinciefonds. Hiertoe zijn de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. is het mogelijk de door het Rijk aan gemeenten, provincies en kaderwetgebieden te verstrekken specifieke uitkeringen netto uit te keren, onder een gelijktijdige budgettair neutrale verhoging van het gemeente- en provinciefonds;
2. welke informatie is voor een dergelijke overgang noodzakelijk en in hoeverre is deze beschikbaar, welke aanvullende activiteiten zouden moeten worden ondernomen om voldoende informatie beschikbaar te krijgen;
3. met ingang van welk begrotingsjaar zou een dergelijke overgang plaats kunnen vinden;
4. is het technisch mogelijk bij een dergelijke overgang ook de specifieke uitkeringen van provincies aan gemeenten netto te maken, onder een gelijktijdige overheveling van middelen van het provinciefonds aan het gemeentefonds.

Op grond van het voorgaande is hieraan een vijfde vraag toegevoegd:

5. hoe wordt door betrokken departementen, provincies en gemeenten aangekeken tegen de vraag of in het kader van de EU-subsidies BTW subsidiabel is.

Het ministerie van Financiën heeft ervoor gekozen om met betrekking tot bovenstaande vraagstelling in eerste instantie een *haalbaarheidsonderzoek* te laten uitvoeren. Hiertoe is opdracht verstrekt aan Hordijk & Hordijk BV uit Culemborg.

Hordijk & Hordijk BV heeft als centrale vraag voor het haalbaarheidsonderzoek geformuleerd:

is het mogelijk om met voldoende zekerheid vast te stellen welk bedrag aan compensabele BTW uit de specifieke uitkeringen wordt betaald?

De keuze om de bij de invoering van het BCF de specifieke uitkeringen niet te netteren is destijds gemaakt omdat de BTW-component in de specifieke uitkeringen niet bekend was.

Via een afgeleide methode is destijds bepaald hoe het totale bedrag aan compensabele BTW kon worden ingeschat en hoe dit bedrag zo goed mogelijk over de verdeelmaatstaven van gemeenten en provinciefonds kon worden verdeeld. De vraag is dus of na de invoering van het BCF de inrichting van de financiële administratie van gemeenten en provincies zodanig is, dat een goed beeld is te krijgen van de omvang van de compensabele BTW.

1.5 Aanpak

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is onderzocht of voldoende gegevens beschikbaar zijn om vast te stellen welk bedrag aan compensabele BTW in de bestedingen, die gedaan worden uit de specifieke uitkeringen, aanwezig is. Om dit vast te stellen is de volgende aanpak gehanteerd:

- aan de hand van het overzicht van specifieke uitkeringen van het Rijk aan gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en kaderwetgebieden is bepaald of er sprake kan zijn van compensabele BTW in de bestedingen. Van de 152 uitkeringen zijn de uitkeringen met een zeer gering financieel belang uitgezonderd, op een zodanige wijze dat minstens 95 % van het totale bedrag van € 17,5 miljard *wel* in het onderzoek is betrokken
- omdat de departementale administraties niet voor alle relevante specifieke uitkeringen een beeld kunnen opleveren van het bedrag aan compensabele BTW per specifieke uitkering, zijn gemeenten en provincies benaderd om gegevens te verstrekken
- op basis van een analyse van de verzamelde data is antwoord gegeven op de vragen of de omvang van de compensabele BTW in de bestedingen op basis van de verzamelde gegevens is te bepalen, alsmede hoe de verdeling over de gemeenten en provincies is. Het is laatste is relevant om te bepalen in hoeverre er sprake zal zijn van herverdelingseffecten als de specifieke uitkeringen onder de werking van de Wet BCF worden gebracht
- **gegeven de feitelijk geconstateerde omvang van de compensabele BTW, alsmede van de verdeling hiervan over de gemeenten en provincies, zijn voorstellen ontwikkeld voor aanpassingen inzake het gemeentefonds en provinciefonds. De bedoelde aanpassingen zijn logischerwijs noodzakelijk, indien ertoe wordt overgegaan de specifieke uitkeringen netto uit te keren.**

Op basis van de analyse is een concept-rapport opgesteld, die met de begeleidingscommissie is besproken. Vervolgens is een definitief rapport opgeleverd.

2 Specifieke uitkeringen en Europese subsidies

2.1 Overzicht specifieke uitkeringen

De financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt aangegeven welke financiële gevolgen dit heeft voor die provincies of gemeenten. Tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Bij de keuze voor een bekostigingswijze en de inrichting daarvan zijn beide ministers betrokken.

Bij een specifieke uitkering als bekostigingswijze is de vakminister verantwoordelijk voor de inrichting van de specifieke uitkering. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën toetsen of sprake is van een verantwoorde invulling.

Vanuit hun toetsende verantwoordelijkheid publiceren de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën jaarlijks het *Overzicht Specifieke Uitkeringen* (OSU). Het doel van het OSU is om een overzicht van de inrichting van de specifieke uitkeringen te maken, alsmede om te komen tot een analyse van de rijksbrede ontwikkelingen van de inrichting van specifieke uitkeringen.

De benodigde informatie wordt hiervoor bij de vakministeries verzameld via een enquête in een periode van vier maanden. Het overzicht wordt samengesteld door de *Beheerscommissie gegevensbestand specifieke uitkeringen*. Deze is samengesteld uit leden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Financiën en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

In de bijlagen bij dit rapport zijn alle specifieke uitkeringen, die zijn opgenomen in het OSU 2003, weergegeven. Er is in eerste instantie een vierdeling gemaakt:

- in bijlage 1 zijn opgenomen de uitkeringen aan gemeenten, waaronder ook begrepen uitkeringen, die verstrekt worden aan gemeenten *en* aan andere organisaties (niet zijnde provincies)
- in bijlage 2 zijn opgenomen de uitkeringen aan provincies, waaronder ook begrepen uitkeringen, die verstrekt worden aan provincies *en* aan andere organisaties (niet zijnde

- gemeenten). Bij andere organisaties gaat het vrijwel uitsluitend om de kaderwetgebieden
- in bijlage 3 zijn opgenomen de uitkeringen aan gemeenten *en* provincies, waaronder ook begrepen uitkeringen, die verstrekt worden aan gemeenten *en* provincies *en* aan andere organisaties
 - in bijlage 4 zijn opgenomen de uitkeringen aan andere organisaties (niet zijnde gemeenten en provincies).

Per bijlage zijn de regelingen gesorteerd op het bedrag, dat met de regeling is gemoeid. In elke bijlage zijn de volgende gegevens opgenomen:

- het nummer van de uitkering in het OSU, waaruit is te lezen bij welk ministerie de uitkering op de begroting staat;
- de naam van de uitkering;
- de doelgroep van de uitkering;
- een aanduiding of de uitkering een permanent of een tijdelijk karakter heeft;
- een aanduiding of naar de inschatting van Hordijk & Hordijk BV de uitkering ten goede komt aan alle organisaties binnen de doelgroep of aan een deel daarvan;
- een aanduiding of de regeling nog loopt na 1 januari 2004. Als de regeling niet meer loopt en er is wel een bedrag ingevuld, is de conclusie dat er alleen nog wordt betaald op oude verplichtingen;
- Het bedrag, dat in de begroting 2003 met de uitkering was gemoeid. Bij een beperkt aantal regelingen is in het OSU geen bedrag ingevuld. In de bijlagen is dan een PM opgenomen. Ook is er een beperkt aantal regelingen waar in het OSU het bedrag 0 is ingevuld.

2.2 Analyse en selectie van de specifieke uitkeringen

Bij een nadere analyse van het materiaal valt het volgende op:

- er zijn veel regelingen met een relatief klein begrotingsbeslag (71 regelingen met een begrotingsbeslag kleiner dan € 10 miljoen, waarvan 29 regelingen

met een begrotingsbeslag kleiner dan € 1 miljoen);

- er zijn veel regelingen (71) met een tijdelijk karakter. Van deze regelingen is in het OSU aangegeven op welke datum de regeling wordt beëindigd;
- er zijn veel regelingen (54) afgelopen per 1 januari 2004. Dit betekent dat vanaf dat moment op grond van deze uitkeringen geen nieuwe verplichtingen kunnen worden aangegaan.

Het financieel belang van de regelingen kan per categorie, zoals boven vermeld en opgenomen in de bijlagen, als volgt worden weergegeven:

Categorie	Bedrag (* € 1.000)
Bijlage 1: uitkeringen aan gemeenten en andere organisaties	€ 14.216.787
Bijlage 2: uitkeringen aan provincies en andere organisaties	€ 1.363.188
Bijlage 3: uitkeringen aan gemeenten, provincies en andere organisaties	€ 1.930.929
Bijlage 4: uitkeringen aan andere organisaties	€ 93.639
Totaal	€ 17.604.543

In de aanpak is aangegeven dat van de 152 specifieke uitkeringen de uitkeringen met een zeer gering financieel belang worden uitgezonderd, op een zodanige wijze dat minstens 95 % van het totale bedrag van € 17,5 miljard *wel* in het onderzoek is betrokken.

Dit kan als volgt worden vormgegeven:

Categorie	Bedrag (* € 1.000)
Bijlage 1: uitkeringen aan gemeenten en andere organisaties: 31 uitkeringen met een financieel beslag van meer dan € 30 miljoen	€ 13.813.793
Bijlage 2: uitkeringen aan provincies en andere organisaties: 10 uitkeringen met een financieel beslag van meer dan € 10 miljoen	€ 1.339.881
Bijlage 3: uitkeringen aan gemeenten, provincies en andere organisaties: 14 uitkeringen met een financieel beslag van meer dan € 10 miljoen	€ 1.891.116
Bijlage 4: uitkeringen aan andere organisaties: Geen uitkeringen	€ 0
Totaal	€ 17.044.790

Met deze selectie van 55 regelingen is een financieel beslag gemoeid, dat 97 % is van het financiële beslag van het totale bestand.

2.3 Europese subsidies

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitkeringen vanuit de EU naar Nederland. Om deze uitkeringen in perspectief te plaatsen, wordt eerst ingegaan op het uitgavenbudget van de EU. De gegevens zijn geheel ontleend aan het *Trendrapport 2003* van de Algemene Rekenkamer.

Belangrijke uitgavencategorieën EU

Het belangrijkste beleidsterrein van de EU is van oudsher het *gemeenschappelijk landbouwbeleid*. Het omvat vooral marktuitgaven en in mindere mate gelden voor plattelandontwikkeling. De uitgaven hiervoor bedragen momenteel in totaal circa 50 % van de jaarlijkse EU-begroting. Op de begroting 2002 is hiervoor ruim 44 miljard euro gereserveerd, hetgeen wordt betaald vanuit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

Een tweede belangrijk beleidsterrein van de EU, dat gezien kan worden als een conglomeraat van verschillende soorten beleid, is het *structuurbeleid*. Hier gaat jaarlijks ongeveer 35 % van de uitgaven van de EU, ruim 33 miljard euro in 2002, in om.

Er is het Europees Sociaal Fonds (ESF) waaruit opleidingsprojecten worden betaald voor langdurig werklozen en herintreders, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO),

waaruit bijvoorbeeld wegen en andere vormen van infrastructuur kunnen worden aangelegd, het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O), waaruit landbouwstructuurmaatregelen (Leader+) worden betaald en het Financieringsinstrument voor de Ontwikkeling van de Visserij (FIOV), waaruit bijvoorbeeld de sanering van de visserij wordt gefinancierd.

De gelden voor het *interne beleid* gaan rechtstreeks van de Europese Commissie naar bedrijven en instellingen. Dit beleid, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Commissie, is met ruim 6,5 euro miljard in 2002 een kleinere uitgavenpost voor de EU. De gelden worden voor ruim 60 % besteed aan onderzoek, vooral in het Vijfde Kaderprogramma voor Onderzoek en technologische ontwikkeling. Ongeveer 10 % gaat naar de Trans-Europese Netwerken (TEN), 8 % naar onderwijs, opleidingen en jeugdbeleid (bijvoorbeeld de programma's Socrates, Leonardo). De overige gelden worden onder andere besteed aan energiebeleid (Altener, Save), het milieu (Life) en aan samenwerkingsbeleid op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (Odysseus, Falcone).

De overige uitgaven op de EU-begroting zijn bestemd voor maatregelen voor *pre-toetreding* van landen uit Midden en Oost Europa, het *extern beleid* en de *administratieve uitgaven*, zoals salarissen, pensioenen en gebouwen van de instellingen van de EU, groot ruim 5 miljard euro.

Besteding in Nederland van EU-subsidies

Het meeste krijgt Nederland voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Daarnaast krijgt Nederland geld voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid, waarmee wordt beoogd de verschillen en achterstanden in de economische ontwikkeling en sociale samenhang van zwakke en minder begunstigde regio's te verkleinen. Ten slotte krijgt Nederland een deel uit de budgetten van de EU voor intern beleid. Nederland krijgt relatief veel uit het zesde Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

Ontvangsten Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het nationale landbouwbeleid van Nederland hangt nauw samen met het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB bestaat uit drie onderdelen: het markt- en prijsbeleid, het landbouwstructuurbeleid en het plattelandsbeleid. Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor een recht- en doelmatige uitvoering van het markt- en prijsbeleid. De uitgaven worden ten laste van het EOGFL-G gebracht. Hiervoor gelden strenge EU-subsidievoorwaarden, die ook betrekking hebben op de beheerssituatie.

Structuurfondsen

In de periode 2000–2006 is er voor Nederland in totaal € 2.604 miljoen beschikbaar voor structuurbeleid. Het overgrote deel van het geld wordt uit hoofde van doelstelling 3 toegekend. In Nederland is het management gedecentraliseerd (zie bijlage 5). Voor doelstelling-1 en -2-programma's zijn de provincies de beheersautoriteit, behalve voor het Grotestedenprogramma binnen doelstelling 2 (EFRO). Daarvoor is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), samen met de betreffende negen steden, de beheersautoriteit. Voor doelstelling 3 is een agentschap binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de beheersautoriteit.

In Nederland zijn er voor doelstelling 1 en 2 betalingsautoriteiten op decentraal niveau (uitgezonderd het Grotestedenprogramma). Het betreft de provincies van Flevoland, Gelderland, Brabant en het samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Het Ministerie van BZK is de betalingsautoriteit voor het Grotestedenprogramma, zulks in samenwerking met de betreffende stadsbesturen. Voor doelstelling 3 is er een betalingsautoriteit op centraal niveau, namelijk het Ministerie van SZW.

Intern beleid

Nederland ontvangt ook subsidies voor de uitvoering van intern beleid van de EU (zie bijlage 6). De drie omvangrijkste stromen zijn die voor:

- onderzoek en technologische ontwikkeling, ondergebracht in de zogeheten Kaderprogramma's. De EU-gelden voor projecten voor onderzoek en technologische ontwikkeling worden door de Europese Commissie rechtstreeks, dus buiten de ministeries om, overgemaakt aan derden (vaak zijn dit onderzoeksinstituten en universiteiten). Daardoor zijn er nauwelijks departementale controle-, beheers- en toezichtstaken
- Trans-Europese netwerken. De EU-lidstaten zijn verplicht om bij te dragen aan de ontwikkeling van Trans-Europese netwerken (TEN's) op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Bij de TEN-projecten zijn de ministers van Verkeer en Waterstaat (TEN-Transport) en EZ (TEN-Energie) jegens de Europese Commissie verantwoordelijk voor de juiste uitvoering en voor het financieel beheer. De EU-subsidie voor TEN-Telecom wordt door de Europese Commissie rechtstreeks aan derden betaald
- opleiding en jeugd. De EU financiert enkele programma's in het onderwijs, die erop zijn gericht de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen. In het beheer *van* en het toezicht *op* de uitvoering van de opleiding- en jeugdprogramma's wordt de

Europese Commissie bijgestaan door Europese comités, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten zitting hebben. In het Europese Leonardo-Comité en het Socrates-Comité participeert voor Nederland het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). Behalve dit ministerie is een tweetal intermediaire organisaties betrokken (CINOP en Nuffic), alsmede een aantal sociale partners. Het Ministerie van VWS en het International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn zijn vertegenwoordigd in het beheerscomité voor het programma Jeugd voor Europa III.

3 Wijze van gegevensverzameling

3.1 Gekozen werkwijze

In opzet is de volgende werkwijze gekozen:

- in eerste instantie wordt met behulp van een checklist bij de departementen bepaald wat de aard van de bestedingen bij gemeenten en provincies is: uitkeringen (bijvoorbeeld bijstand), subsidies (bijvoorbeeld jeugdhulpverlening) of eigen bestedingen van gemeenten en provincies (bijvoorbeeld personeel en materieel openbaar onderwijs). De specifieke uitkeringen, waarbij sprake is van eigen bestedingen door gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen en kaderwetgebieden, worden geselecteerd voor nader onderzoek. Het verzamelen van de gegevens vindt plaats door middel van toezending van een vragenformulier.
- Het is niet noodzakelijk om alle gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen en kaderwetgebieden te benaderen om gegevens te krijgen. Er kan worden gewerkt met een steekproef. Bij het bepalen van de omvang en samenstelling van de steekproef dient rekening te worden gehouden met de verdeling van de te onderzoeken specifieke uitkeringen over de overheden. Het verzamelen van de gegevens vindt plaats door middel van toezending van een vragenformulier.

In de praktijk is van deze opzet afgeweken in de volgende zin:

- de provincies lieten via de werkgroep BCF van de ambtelijke adviesgroep Financiën van het IPO blijken dat ze alle aan het onderzoek wilden meewerken en dat er geen preselectie van de specifieke uitkeringen hoefde plaats te vinden. De enquête met betrekking tot alle 24 specifieke uitkeringen, die geheel of gedeeltelijk naar provincies gaan, is derhalve bij alle provincies uitgezet. Ook is een vragenformulier bij alle provincies uitgezet met betrekking tot de EU subsidies, die ze ontvangen. Daarbij is het aan de provincies overgelaten om aan te geven om welke EU subsidies het precies gaat
- vervolgens is (zoals in de opzet was beoogd) een vragenformulier bij de betrokken departementen uitgezet. Het gaat om tien departementen. Hiervan heeft één departement op voorhand aangegeven niet mee te willen werken. Doel van deze enquête was om een preselectie uit te kunnen voeren met betrekking tot de specifieke uitkeringen aan gemeenten. Daarnaast is gevraagd welk beleid ten aanzien van EU-subsidies de departementen voeren

- tenslotte is een enquête gehouden onder gemeenten. Omdat de enquête bij de departementen niet de gewenste respons had, is door de onderzoekers zelf een selectie van regelingen gemaakt. Gelet op de deadlines, die voor het onderzoek golden, is gekozen voor een telefonische enquête onder een beperkt aantal gemeenten.

3.2 Enquête bij de provincies

Gekozen is voor een beperkte vraagstelling met het accent op de kwantitatieve gegevens met betrekking tot de besteding van de specifieke uitkeringen door de provincies. Aan de provinciale contactpersonen is gevraagd:

1. het overzicht, waarin de doeluitkeringen die in het onderzoek worden betrokken zijn opgenomen, op volledigheid te beoordelen en aan dit overzicht de ontbrekende overdrachtsuitkeringen toe te voegen, zulks voorzover het gaat om bedragen van > € 1 miljoen op jaarbasis. Het gaat hier niet alleen om overdrachtsuitgaven vanuit het Rijk, maar ook om overdrachtsuitgaven van andere overheden zoals Europa (deze waren overigens niet in het overzicht opgenomen, omdat hiervan op landelijk niveau geen totaalbeeld bestaat)
2. per doeluitkering een vragenlijst uit te zetten bij de beheerders van de doeluitkeringen
3. de gegevens, die verzameld zijn binnen de provincie, op de voor het onderzoek geopende website in te voeren.

In het vragenformulier zijn de volgende vragen gesteld:

Bedrag en betaling doeluitkering

Gevraagd is naar het bedrag voor de jaarschijf 2003 en de datum van de bijbehorende beschikking. Als er in 2003 geen beschikking is afgegeven, is gevraagd het bedrag te vermelden dat in 2003 betaalbaar is gesteld.

Maand uitbetaling

Op verzoek van de provincies is gevraagd de maand(en) te vermelden waarin de doeluitkering door het Rijk is uitbetaald.

Typering doeluitkering

Gevraagd is om een globale typering te geven van de gebruikelijke besteding van de doeluitkering.

Besteding doeluitkering 2003

Gevraagd is om aan te geven hoe de doeluitkering in 2003 is besteed en daarbij onderscheid te maken naar:

Typering	Omschrijving	Categorie
A Apparaatskosten	Apparaatskosten betreft het eigen personeel en de daarmee verband houdende kosten zoals huisvesting, automatisering etc	8
B Kosten derden	Goederen en diensten, die op factuur in rekening zijn gebracht, exclusief de bijbehorende compensabele of verrekenbare BTW.	2
C Compensabele BTW	De compensabele BTW zoals die op de facturen bedoeld onder B in rekening is gebracht.	
D Overdrachtsuitgaven	Overdrachtsuitgaven zijn subsidies aan andere organisaties, bijvoorbeeld gemeenten, kaderwetgebieden, waterschappen, samenwerkingsverbanden en andere (non)profit-organisaties.	4
E Overige uitgaven	De overige uitgaven kunnen o.a. betrekking hebben op belastingen, rente en afschrijving.	3,5,6,7
F Over/onderbesteding	Met over/onder besteding worden ook bedoeld eventuele toevoegingen of onttrekkingen aan reserves.	

De gekozen indeling is gebaseerd op de categoriale indeling provincies zoals deze is opgenomen in de *Ministeriële Regeling Informatie voor derden* van 6 februari 2003 (BBV).

Afrekening voor het Rijk

Bij veel doeluitkeringen is het gebruikelijk dat er een afrekening wordt opgesteld voor het Rijk. Gevraagd is dat aan te geven als dat aan de orde is.

Besteding bij andere organisaties

Veel doeluitkeringen worden overgedragen aan andere organisaties. Deze organisaties besteden de doeluitkering dan overeenkomstig de richtlijnen van het Rijk en/of de provincie.

Gevraagd is aan te geven naar welk type organisatie de doeluitkering wordt doorgesluisd en daarbij onderscheid te maken naar:

- gemeenten
- kaderwetgebieden
- samenwerkingsverbanden waaraan provincie(s) en/of gemeenten deelnemen, bijvoorbeeld een recreatieschap of een gemeenschappelijke regeling voor vuilverwerking
- overige organisaties niet zijnde gemeenten, kaderwetgebieden of daaraan gerelateerde samenwerkingsverbanden.

Beleidsmatige mutaties

Bij de specifieke uitkeringen speelt het onderscheid tussen 'oude' bruto specifieke uitkeringen (tot 1 januari 2004) en 'nieuwe' netto specifieke uitkeringen. Dit onderscheid is niet altijd scherp te trekken, maar is wel van belang voor de wijze waarop de provincies de uitkering gebruiken als overdrachtsuitgave. Gevraagd is hoe provincies hier mee om gaan.

Besteding bij gemeenten/kaderwetgebieden

Gevraagd is globaal aan te geven op welke manier gemeenten en kaderwetgebieden de doeluitkering besteden. Deze vraag is vooral bedoeld om na te gaan of *en zo ja in welke mate* de besteding bij de gemeenten/kaderwetgebieden betrekking heeft op compensabele BTW. Uiteraard betreft het slechts een globale indicatie. Via een vervolgonderzoek bij gemeenten kunnen meer exacte gegevens worden verkregen.

Wat betreft de EU-subsidies is in het vragenformulier opgemerkt dat dient te worden vastgesteld hoe het hierboven in paragraaf 1.3 geformuleerde beleid door departementen, provincies en gemeenten wordt uitgevoerd. Hiertoe wordt zowel in de enquête bij de departementen als in de enquête bij gemeenten en provincies gevraagd met welke EU-subsidies men te maken heeft, alsmede of men van mening is dat in het kader van de EU-subsidies BTW subsidiabel is. De vragen, die zijn gesteld, zijn vrijwel identiek aan de vragen ten aanzien van de specifieke uitkeringen van het Rijk.

De vragenformulieren (specifieke uitkeringen van de rijksoverheid en EU-subsidies) zijn als bijlage 7 bij dit rapport gevoegd. De werkgroep BCF van het BOAG Financiën van het IPO is betrokken geweest bij het opstellen van het vragenformulier. De werkgroep heeft ook een actieve rol gespeeld bij het motiveren van alle provincies om de vragenformulieren in te vullen. Desondanks is de gegevensverzameling niet vlot verlopen. Nadat een aantal provincies via het vooroverleg al bij de vraagstelling was betrokken, is medio maart het materiaal aan alle provincies toegestuurd. Bij het afsluiten van deze rapportage (eind juni 2004) hadden alle provincies één of meerdere vragenlijsten ingestuurd of op de website ingevoerd. Er zijn met

betrekking tot de specifieke uitkeringen van de rijksoverheid thans 135 ingevulde formulieren beschikbaar.

3.3 Enquête bij de departementen

Het ministerie van Financiën heeft de directeurs FEZ van de betrokken departementen aangeschreven om medewerking te krijgen voor het onderzoek. De geselecteerde 55 specifieke uitkeringen staan op de begrotingen van tien departementen. Van deze tien hebben negen departementen hun medewerking toegezegd.

Aan de departementen is het volgende gevraagd:

1. per specifieke uitkering de vragenlijst uit te zetten bij de beheerders van de uitkeringen. In een bijlage bij de brief is een overzicht opgenomen van de 55 specifieke uitkeringen, die in het onderzoek zijn betrokken
2. aan te geven hoe het departement het geformuleerde BTW-beleid (is BTW subsidiabel of niet) ten aanzien van de EU-subsidies, waarvoor het departement verantwoordelijk is, uitvoert. Een overzicht van de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de structuurfondsen (uit het EU-tendrapport 2003 van de Algemene Rekenkamer) is bijgevoegd. Ten aanzien van de overige EU-subsidies kan een dergelijk overzicht niet worden gegeven
3. de gegevens, die verzameld zijn binnen het departement, op de voor het onderzoek geopende website in te voeren.

In het vragenformulier zijn de volgende vragen gesteld:

Bedrag doeluitkering

Gevraagd is naar het bedrag dat ten laste van de begroting 2003 is verplicht en welk deel daarvan feitelijk in 2003 is betaald. Daarnaast kan er sprake zijn van betalingen op oude verplichtingen.

Verdeling

Gevraagd is om globaal aan te geven hoe de bedragen zijn verdeeld over provincies en gemeenten. Deze vraag is noodzakelijk met het oog op een inschatting van de herverdeel-effecten, die zullen optreden bij het netteren van specifieke uitkeringen en het ophogen van provinciefonds en gemeentefonds.

Beleidsmatige mutaties

Het onderscheid tussen ‘oude’ specifieke uitkeringen (tot 1 januari 2004) en ‘nieuwe’ specifieke uitkeringen is niet altijd scherp te trekken, maar is wel van belang voor het netto maken van de specifieke uitkeringen. Hier wordt gevraagd hoe departementen hiermee om gaan.

Besteding doeluitkering 2003

Gevraagd is om aan te geven hoe naar het inzicht van het departement de doeluitkering in 2003 is besteed en daarbij onderscheid te maken naar:

Typering	Omschrijving
Overdrachtsuitgaven	Overdrachtsuitgaven zijn subsidies, die door de ontvangers van de uitkering worden verstrekt aan andere organisaties, bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen, samenwerkingsverbanden en andere (non)profit-organisaties
Eigen bestedingen	Apparaatskosten en de aanschaf van goederen en diensten, die op factuur aan de ontvangers van de uitkering in rekening zijn gebracht. Hierbij kan sprake zijn van compensabele of verrekenbare BTW

Netto of bruto subsidiëren

Subsidies, die door gemeenten en provincies worden verstrekt uit specifieke uitkeringen, die ook al voor 1 januari 2004 bestonden, zouden bruto (inclusief de BTW-component) moeten worden verstrekt. De vraag is of dit ook gebeurt.

Afrekening

Bij veel doeluitkeringen is het gebruikelijk dat er een afrekening wordt opgesteld voor het Rijk. Indien dat het ook hier het geval is, is gevraagd om dat aan te geven.

Ten aanzien van het beleid met betrekking tot EU-subsidies is de vraag, zoals hierboven aangegeven bij punt 2, niet nader gespecificeerd.

De vragenlijst is als bijlage 8 bij dit rapport gevoegd. De respons op de enquête bij de departementen is op het moment dat een concept van het voorliggende rapport is opgesteld (eind juni), beperkt. Zes departementen hebben in totaal negentien formulieren teruggestuurd. Dit betekent dat ten aanzien van eenderde deel van de geselecteerde 55 specifieke uitkeringen het vragenformulier is ingevuld.

3.4 Enquête bij de gemeenten

Gelet op de deadlines, die voor het onderzoek gesteld waren, is de enquête onder gemeenten beperkt van opzet gehouden. Bij het opzetten van de enquête hebben drie aspecten een rol gespeeld:

- omvang van de steekproef;
- het vragenformulier;
- de wijze waarop de enquête is uitgevoerd.

Selectie gemeenten

Gebruik is gemaakt van de steekproef van gemeenten, die ook benaderd zijn in het kader van het onderzoek naar de zogeheten activaproblematiek:

<i>Classificatie</i>	<i>Groot (75.000 +)</i>	<i>Middel (25.000 +)</i>	<i>Klein (< 25.000)</i>
<i>Groeigemeente</i>	Zoetermeer	Purmerend	Zeewolde
<i>Bodem</i>	Delft	Capelle a/d IJssel	Zeevang
<i>Meerkernig</i>	Emmen	Weert Hardenberg	Aalsmeer Reiderland Gulpen-Wittem
<i>Voordeel FVW '97</i>	Nijmegen	Almelo	Bolsward
<i>Herindeling</i>	Breda Leischendam- Voorburg	Pijnacker-Nootdorp St. Michielsgestel	Horst a/d Maas Schouwen-Duiveland
<i>ISV</i>	Enschede Tilburg	Hilversum Zutphen	Enkhuizen
<i>Overig</i>	Maastricht	Deurne	Gorssel Lochem
Aantal	9	10	11

Met deze selectie van dertig gemeenten is als volgt omgegaan:

- van de dertig gemeenten zijn vijftien gemeenten benaderd. Bij de afsluiting van de rapporttekst hadden twaalf gemeenten hun medewerking aan het onderzoek toegezegd. Bij het maken van een nadere selectie uit de dertig gemeenten is met name de verdeling over de grootteklasse een selectie criterium geweest;
- de enquête is beperkt van omvang gehouden. De nadruk is gelegd bij de vraag naar de wijze van besteden van de specifieke uitkering. De vragenlijst is als bijlage 9 bij dit rapport gevoegd.

De gemeenten zijn telefonisch benaderd om te vragen of ze bereid waren aan de enquête mee te werken. Gevraagd is of zij op zeer korte termijn gegevens konden leveren, zonodig telefonisch. De gemeenten kozen ervoor om het vragenformulier met de toelichting per e-mail toegestuurd te krijgen en de ingevulde formulieren ook per e-mail terug te sturen. Bij het afsluiten van het concept-rapport hadden acht gemeenten één of meer ingevulde formulieren teruggestuurd. Er zijn nu 32 vragenformulieren beschikbaar.

4 Resultaten van het onderzoek en conclusies

4.1 Gegevens van de departementen

Als gevolg van de geringe respons en de lange doorlooptijd heeft de enquête bij de departementen weinig opgeleverd. De departementen kunnen over het algemeen wel aangeven of de specifieke uitkering door de andere overheden wordt besteed aan overdrachtsuitgaven of aan eigen bestedingen. In het geval van eigen bestedingen door de andere overheden kan men in de meeste gevallen echter geen inschatting maken of er dan sprake is van compensabele BTW.

Op de vraag *Als de specifieke uitkering door de ontvangers wordt besteed aan overdrachtsuitgaven (subsidies), worden deze subsidies dan bruto of netto verstrekt?* is in de helft van de gevallen geantwoord 'bruto', in de andere helft van de gevallen 'geen informatie beschikbaar'.

Ook ten aanzien van EU-subsidies heeft de enquête bij de departementen geen bruikbaar materiaal opgeleverd. Dit punt behoeft op alle bestuursniveaus nadere aandacht, vooral waar het gaat om het vermijden van mogelijke misverstanden uit hoofde van (vermeende) inconsistenties in de benadering van enerzijds specifieke uitkeringen, anderzijds EU-subsidies.

4.2 Gegevens van de provincies

In bijlage 10 bij dit rapport zijn de kwantitatieve gegevens, die op de 135 formulieren zijn vermeld, weergegeven. Uit dit overzicht zijn de volgende conclusies te trekken:

- op basis van het OSU kan worden geconstateerd dat met betrekking tot de 24 in het onderzoek betrokken specifieke uitkeringen voor provincies in 2003 circa € 1,37 miljard beschikbaar was. Het bedrag is niet met zekerheid vast te stellen, omdat bij een zeer beperkt aantal uitkeringen de verdeling van het beschikbare bedrag over de overheden niet is opgegeven. Verder is er door de provincies een aantal specifieke uitkeringen opgegeven, die niet in het OSU staan vermeld;
- van het totaal beschikbare bedrag van € 1,37 miljard is in de enquête € 1,12 miljard betrokken, dat is 82 %. Geconstateerd kan worden dat een aanzienlijk deel van het totale bedrag in de enquête is betrokken en dat op grond daarvan de betrouwbaarheid van de uitkomsten voldoende is;


- van het totaal beschikte bedrag van € 1,12 miljard is € 1,06 miljard ook feitelijk besteed. Deze bestedingen hebben voor het overgrote deel (87 %) betrekking op overdrachtsuitgaven. Bij dit deel van de bestedingen speelt voor de provincies BTW-compensatie geen rol. 2 % van de bestedingen bestaat uit apparaatskosten en overige uitgaven. Ook daar is BTW-compensatie niet relevant;
- 7 % van de bestedingen bestaan uit kosten derden (exclusief BTW). Op het bedrag van € 74,5 miljoen is € 10,4 miljoen BTW betaald, dat is gemiddeld 14 %. Dit betekent dat in het merendeel van de kosten derden sprake is van compensabele BTW;
- de bestedingen in de categorie kosten derden vinden voor 86 % plaats op basis van twee specifieke uitkeringen, te weten ‘bodemsanering’ en ‘bijdrage vaarwegen’ (hoofdvaarwegen en overige vaarwegen tezamen). Als hier nog twee andere specifieke uitkeringen ‘gebundelde doeluitkering plus’ en ‘stille wegdekken’ bij worden betrokken, dan stijgt dit percentage naar 94;

- het bedrag aan compensabele BTW maakt slechts een zeer gering deel (1 %) uit van de totale bestedingen. In de enquête is een bedrag van € 10,4 miljoen gevonden. Als dit bedrag wordt geëxtrapoleerd naar het totaal beschikbare bedrag van € 1,37 miljard, dan zou dit betekenen dat er sprake is van € 13,5 miljoen aan compensabele BTW bij de provincies uit hoofde van de in het onderzoek betrokken specifieke uitkeringen.

Als ook nog rekening wordt gehouden met de specifieke uitkeringen, die niet in het onderzoek zijn betrokken (financieel beslag van 3 % van het totale bedrag aan specifieke uitkeringen), dan komt het totale bedrag aan compensabele BTW uit op € 13,9 miljoen. Dit bedrag lijkt een betrouwbare schatting te zijn van het bedrag dat werkelijk in 2003 is besteed aan compensabele BTW uit specifieke uitkeringen.


Wat betreft de EU-subsidies zijn er zestien formulieren ontvangen. Geconcludeerd kan worden dat de provincies, als de uitkering wordt besteed aan overdrachtsuitgaven, in ongeveer de helft van de gevallen de uitkering bruto uitkeren en in ongeveer de helft van de gevallen netto. Er is op dit punt geen eenduidigheid.

Op basis van de uitkomsten van de enquête concluderen wij het volgende:

-  *Is het mogelijk de door het Rijk aan provincies te verstrekken specifieke uitkeringen netto uit te keren, onder een gelijktijdige budgettaire neutrale verhoging van het provinciefonds*


Het bedrag dat is gemeoid met compensabele BTW is voor het peiljaar 2003 exact te bepalen. Omdat het bedrag voor het overgrote deel (94 %) is te vinden bij een viertal uitkeringen, is ook eenvoudig vast te stellen hoe het bedrag aan compensabele BTW is verdeeld over de provincies en hoe de verhoging van het provinciefonds moet plaatsvinden om al te sterke herverdeeleffecten te vermijden.

Drie van de vier genoemde uitkeringen komen aan alle provincies ten goede, alleen 'bijdrage vaarwegen' wordt specifieker aan een beperkte groep provincies uitgereikt. Alle vier de uitkeringen hebben betrekking op het beleidsterrein ruimtelijke ordening / verkeer en vervoer. Dit geeft aanknopingspunten om via de verdeelmaatstaven van het provinciefonds tot een correctie van de uitname te komen.

-  *Welke informatie is voor een dergelijke overgang noodzakelijk en in hoeverre is deze beschikbaar, welke aanvullende activiteiten zouden moeten worden ondernomen om voldoende informatie beschikbaar te krijgen*

Naar de mening van de onderzoekers is het noodzakelijk om de nu gehouden enquête uit te breiden, zodat *alle* provincies over *alle* specifieke uitkeringen, die ze ontvangen, rapporteren. De nu beschikbare informatie is in dat kader bruikbaar, het werk dat al gedaan is hoeft niet te worden overgedaan.

Andere informatie is naar onze mening niet noodzakelijk. Omdat er voor dit onderzoek al veel materiaal is verzameld, zal completering niet veel tijd hoeven kosten.

-  *Met ingang van welk begrotingsjaar zou een dergelijke overgang plaats kunnen vinden*

Naar de inschatting van de onderzoekers zal, gelet op het nu beschikbare materiaal, na besluitvorming over het netteren van de specifieke uitkeringen (go / no go) ongeveer drie maanden nodig zijn om exact te bepalen welke bedragen worden afgetrokken van de specifieke uitkeringen op de begroting en van de departementen, welk bedrag aan het provinciefonds moet worden toegevoegd en welke verdeelsleutel daarbij moet worden gebruikt.

Als medio 2004 het go / no go moment is, dan kan in het laatste kwartaal van 2004 duidelijk zijn om welke bedragen het gaat. Gekozen kan worden om al in 2005

de overgang te laten plaatsvinden en de mutaties door te voeren.

- *Is het technisch mogelijk bij een dergelijke overgang ook de specifieke uitkeringen van provincies aan gemeenten netto te maken, onder een gelijktijdige overheveling van middelen van het provinciefonds aan het gemeentefonds*

Bij tien van de 24 in het onderzoek betrokken specifieke uitkeringen aan provincies is sprake van besteding aan overdrachten aan gemeenten. Ook onder de door de provincies zelf aangemelde specifieke uitkeringen is er een aantal waarbij dit het geval is. Deels hebben provincies een inschatting gemaakt van het bedrag aan compensabele BTW, dat in de besteding door gemeenten zit. Hiervan geeft de enquête echter een onvolledig beeld. Er zal dus aan de gemeenten moeten worden gevraagd hierover gegevens aan te leveren. Uit het nu beschikbare materiaal is wel duidelijk om welke specifieke uitkeringen het gaat, waardoor de vraagstelling aan gemeenten gericht kan zijn.

Niet op voorhand is te zeggen hoe de verdeling over de gemeenten is van het bedrag aan compensabele BTW uit hoofde van uitkeringen van provincies aan gemeenten. Er is derhalve ook geen uitspraak te doen over mogelijke herverdeeffecten, die bij het netteren van deze uitkeringen zouden optreden.

4.3 Gegevens van de gemeenten

In bijlage 11 bij dit rapport zijn de kwantitatieve gegevens, die op de 32 formulieren zijn vermeld, weergegeven. Uit dit overzicht zijn de volgende conclusies te trekken:

- de nu beschikbare informatie biedt niet de mogelijkheid om het in de enquête betrokken bedrag op een zinvolle wijze te relateren aan het bedrag dat volgens het OSU voor specifieke uitkeringen voor gemeenten in 2003 beschikbaar was. De enquête is daarvoor te beperkt van omvang. Er kunnen dus ook geen uitspraken worden gedaan ten aanzien van de mate van betrouwbaarheid van het op basis van de enquête geschetste beeld;
- van het totaal via beschikkingen toegezegde bedrag van € 20,4 miljoen is € 17,1 miljoen ook feitelijk besteed. Deze bestedingen hebben voor 17 % betrekking op apparaatskosten, voor 37 % op kosten derden (exclusief BTW), voor 42 % op overdrachtsuitgaven en voor 2 % op overige kosten. Het bestedingspatroon verschilt derhalve sterk van dat van de provincies. Voor circa eenderde deel gaat het om kosten, waarbij BTW-compensatie een rol kan spelen;


- op het bedrag van € 6,2 miljoen aan kosten derden is € 0,5 miljoen BTW betaald, dat is gemiddeld 8 %. Dit betekent dat in circa de helft van de kosten derden er sprake is van compensabele BTW;

- de bestedingen in de categorie kosten derden vinden voor ruim 70 % plaats op basis van één specifieke uitkering, te weten 'stedelijke vernieuwing'. Als daar nog drie regelingen bij worden betrokken komt dit percentage op 95.

Net als bij de provincies is er derhalve sprake van een beperkt aantal uitkeringen, waar het merendeel van de compensabele BTW te vinden is;

- het bedrag aan compensabele BTW maakt slechts een zeer gering deel (3 %) uit van de totale bestedingen.

Op basis van de uitkomsten van de enquête concluderen wij het volgende:

 *Is het mogelijk de door het Rijk aan gemeenten te verstrekken specifieke uitkeringen netto uit te keren onder een gelijktijdige budgettaire neutrale verhoging van het gemeentefonds*

De in het onderzoek betrokken gemeenten kunnen voor de in het onderzoek betrokken specifieke uitkeringen exact bepalen welk bedrag is gemoeid met compensabele BTW voor het peiljaar 2003. De onderzoekers zien op voorhand geen problemen om het bedrag beschikbaar te krijgen voor een grotere groep gemeenten en voor meer regelingen. Wel zal dan goed moeten worden onderbouwd hoe groot de steekproef van gemeenten dient te zijn. Het verdient dan naar onze mening aanbeveling om alle specifieke uitkeringen van de rijksoverheid aan gemeenten in het onderzoek te betrekken.

Omdat het bedrag voor het overgrote deel te vinden is bij een beperkt aantal uitkeringen, is ook eenvoudig te bepalen hoe het bedrag aan compensabele BTW is verdeeld over de gemeenten, alsmede hoe de verhoging van het gemeentefonds moet plaatsvinden om al te sterke herverdeeleffecten te vermijden. Aan de hand van de verdeling over de gemeenten van de beperkte groep van uitkeringen waar het merendeel van de compensabele BTW te vinden is, zijn aanknopingspunten te vinden om via de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds tot een correctie van de uitname te komen.

- *Welke informatie is voor een dergelijke overgang noodzakelijk en in hoeverre is deze beschikbaar, welke aanvullende activiteiten zouden moeten worden ondernomen om voldoende informatie beschikbaar te krijgen*

Naar de mening van de onderzoekers is het noodzakelijk om de nu gehouden enquête uit te breiden, teneinde een (meer) substantieel deel van de gemeenten over alle specifieke uitkeringen, die ze ontvangen, te laten rapporteren. De nu beschikbare informatie is in dat kader bruikbaar, het werk dat al gedaan is hoeft niet te worden overgedaan.

Andere informatie is naar onze mening niet noodzakelijk.

- *Met ingang van welk begrotingsjaar zou een dergelijke overgang plaats kunnen vinden*

Naar de inschatting van de onderzoekers zal, gelet op het nu beschikbare materiaal, na besluitvorming over het netteren van de specifieke uitkeringen (go / no go) minstens een halfjaar nodig zijn om exact te bepalen welke bedragen worden afgetrokken van de specifieke uitkeringen op de begroting en van de departementen, welk bedrag aan het gemeentefonds moet worden toegevoegd en welke verdeelsleutel daarbij moet worden gebruikt.

3. Als medio 2004 het go / no go moment is kan niet voor 1 januari 2005 duidelijk zijn om welke bedragen het gaat. Het ligt dan in de rede om de overgang te laten plaatsvinden met ingang van het begrotingsjaar 2006 en de mutaties mee te nemen in de begrotingsvoorbereiding 2006.

- *Is het technisch mogelijk bij een dergelijke overgang ook de specifieke uitkeringen van provincies aan gemeenten netto te maken, onder een gelijktijdige overheveling van middelen van het provinciefonds aan het gemeentefonds*

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven, kunnen deze uitkeringen bij het vervolgonderzoek bij gemeenten worden betrokken.

4.4 Tot slot

Op de door de onderzoekers geformuleerde hoofdvraag van het onderzoek

is het mogelijk om met voldoende zekerheid vast te stellen welk bedrag aan compensabele BTW uit de specifieke uitkeringen wordt betaald?

kan voor wat betreft de provincies op basis van het nu beschikbare materiaal onverkort ‘ja’ worden geantwoord. Inzake de gemeenten lijkt dezelfde conclusie te kunnen worden getrokken, maar is het nu beschikbare materiaal nog te beperkt om deze uitspraak met dezelfde stelligheid te doen als voor de provincies.

Voor wat betreft de mogelijke *herverdeeleffecten* is tijdens het onderzoek getracht meer inzicht te krijgen in de bij instelling van het BCF gebruikte uitneemformules voor de uitname uit gemeente- en provinciefonds (rapport-Cebeon).

In de onderzoeksopzet was – gegeven het feit dat de enquêtes het materiaal opleveren om te berekenen wat de component compensabele BTW is in de bestedingen uit de specifieke uitkeringen – voorzien dat wordt onderzocht welk effect er zal zijn op de gehanteerde uitneemformules, zulks als gevolg van het netteren van de specifieke uitkeringen. Daarvoor is het noodzakelijk te weten hoe in de door Cebeon opgeleverde berekeningen van de uitneemformules is omgegaan met de specifieke uitkeringen. In het onderstaande wordt nagegaan in hoeverre dit uit het rapport-Cebeon is af te leiden.

In de door Cebeon gehanteerde onderzoeksmethode voor de bepaling van de uitneemformules zijn twee fasen te onderscheiden:

- A. de bepaling van de feitelijke BTW per gemeente en provincie;
- B. de bepaling van de uitneemformules voor clusters van overheidstaken voor het gemeente- en provinciefonds.

Voor het bepalen van de relevante *feitelijke BTW per gemeente en provincie*, die voor uitname uit het gemeente- en provinciefonds in aanmerking komt, zijn in hoofdlijn de volgende onderzoeksstappen gevolgd:

- bij het bepalen van de BTW-uitgaven is aangesloten bij clusterindeling van gemeente- en provinciefonds;
- de relevante taken van gemeenten en provincies zijn afgebakend;
- de relevante BTW voor gemeenten tot aan 100.000 inwoners is bepaald met behulp van de EFLO-database;

- er is een aantal aanvullende correcties uitgevoerd;
- voor grotere gemeenten en provincies is een aparte werkwijze gevolgd;
- er is een afzonderlijk onderzoekstraject voor grondexploitaties ingericht.

In essentie is er gekeken naar de taken van gemeenten en provincies, die relevant zijn in het kader van het vraagstuk van de BTW-compensatie. Daarnaast is er met behulp van beschikbare gegevens een schatting gemaakt van het BTW-bedrag per gemeente en provincie.

Conclusie:

in de onderzoeksmethode van Cebeon speelt de financieringsbron (algemene uitkering, specifieke uitkering, eigen inkomsten) geen rol.

De uitkomsten van fase A, de bepaling van de voor uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds in aanmerking komende BTW per gemeente en provincie, vormen de basis voor de vormgeving van de formules per cluster voor de uitname uit het gemeente- en provinciefonds (fase B).

De bepaling van de uitneemformules op basis van individuele BTW-patronen verloopt als volgt:

- verschillenanalyse: eerst zijn de achtergronden geanalyseerd van verschillen in BTW-patronen tussen gemeenten respectievelijk provincies;
- bepaling uitneemformules: vervolgens zijn per cluster van het Gemeente- en Provinciefonds de uitneemformules bepaald, afgestemd op de betekenis van de bestaande verdeelmaatstaven voor de verschillende clusters.

In het algemeen is er bij de verschillenanalyse een verband gevonden tussen verschillen in de omvang van de relevante (uit te nemen) BTW-component tussen *typen* gemeenten en provincies en bepaalde *structuurkenmerken*. Dit komt ook tot uitdrukking in de uiteenlopende relatieve omvang van de relevante feitelijke BTW tussen de verschillende clusters.

In het onderzoek van Cebeon zijn de gevonden relevante BTW-patronen per cluster gerelateerd aan de werking van de relevante verdeelmaatstaven (ijkpunten) in het gemeente- en provinciefonds. Op deze wijze is bepaald hoe er bij het uitnemen rekening kan worden gehouden met verschillen in BTW-relevante uitgaven (spreiding), die samenhangen met bepaalde structuurkenmerken. Per cluster is bepaald of bij het uitnemen kan worden gewerkt met een algemeen percentage binnen dit cluster voor alle gemeenten respectievelijk provincies of dat er aanvullende, meer gerichte aansluiting bij bepaalde structuurkenmerken/maatstaven nodig was.

Door de analyse per cluster te verrichten, zijn de uiteenlopende maatstaven genuanceerd betrokken bij de constructie van de uitname:

- indien in een cluster relatief veel uit te nemen BTW is aangetroffen, doen de betreffende maatstaven tegen een bijbehorend relatief hoog gewicht mee in de uitneemformule;
- in clusters met relatief weinig uit te nemen BTW is een navenant lager gewicht aan de relevante maatstaven in de uitneemformule toegekend.

Conclusie:

ook in deze werkwijze wordt niet expliciet zichtbaar hoe rekening is gehouden met de financieringsbron.

Geconstateerd moet worden dat niet exact kan worden bepaald hoe de specifieke uitkeringen in de berekening van de uitneemformules zijn meegenomen. Wel kan in de uitneemformules de omvang van de clusters worden verlaagd met het bedrag, waarmee de specifieke uitkeringen in het desbetreffende cluster worden genetteerd. Het feit dat de compensabele BTW zich met name voordoet bij de bestedingen uit hoofde van een beperkt aantal specifieke uitkeringen, kan daarbij van belang zijn.

In nader overleg met Cebeon zal dit moeten worden geoperationaliseerd.

Bijlagen