

Per 1 januari 2003 wordt het BTW-compensatiefonds (BCF) ingevoerd voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Het fonds zal worden beheerd door het Ministerie van Financiën en gevoed uit voornamelijk het gemeentefonds. Gemeenten hebben aan dit nieuwe fonds lang kunnen en moeten wennen. Het BCF zal in de komende tijd hoog op de gemeentelijke agenda blijven staan. In deze periode wordt namelijk de begroting voor het volgende jaar opgesteld. Voor 2003 dient dat voor het eerst een netto-begroting te zijn.

J. MINNAARD

Projectleider BTW-compensatiefonds, gemeente Groningen

Gemeenten zijn druk bezig met het BTW-compensatiefonds

Met de instelling van het BCF wordt beoogd een aantal verstoringen op te lossen. In de eerste plaats gaat het om het bevorderen van een zuivere afweging tussen *zelf doen* en *uitbesteden*. Gemeenten betalen nu een lager bedrag aan BTW over taken die zij zelf uitvoeren dan over taken die zij overlaten aan derden. Zelfs wanneer de particuliere onderneming goedkoper is (afgezien van de BTW), kan het voor een gemeente voordeliger zijn haar taken zelf uit te voeren. Om de afweging tussen *inbesteden* en *uitbesteden* te verbeteren, krijgen gemeenten vanaf 2003 een belangrijk deel van de door hen betaalde BTW terug.

In de tweede plaats zijn er door het bestaan van het BCF geen constructies meer nodig om de BTW-druk te verminderen of te ontlopen. Gemeenten hoeven niet langer energie (en dure advieskosten) te steken in de zoektocht naar constructies en de belastingdienst geen energie in de bestrijding ervan. Bovendien zal het BCF een aantal problemen van de huidige BTW-wetgeving wegnemen, zoals de BTW bij het inhuren van personeel van andere gemeenten, de BTW bij grondexploitatie, de zogenaamde BTW-28 problematiek en de BTW die moet worden betaald bij culturele of sportieve evenementen.

De reacties van gemeenten op de komende invoering van het BCF waren kritisch. Op de werkvloer vindt men het namelijk een complex onderwerp: opnieuw een administratieve verzwaaring; en men heeft het al zo druk! Een begrijpelijke reactie van voornamelijk financiële ambtenaren, die altijd dit soort extra werkzaamheden moeten

uitvoeren. Vorig jaar moest men de begroting omzetten in euro's, nu schonen van de compensabele BTW, en volgend jaar moet er een programma-begroting komen vanwege de invoering van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften. Het management is overigens evenmin enthousiast en bovendien niet overtuigd van de noodzaak. Het aanmerken van de BTW als beslisfactor bij het uitbesteden van taken werkt op de lachspieren van de leidinggevendenden. Uitbesteden gebeurt op basis van strategische overwegingen en niet of nauwelijks op grond van budgettaire effecten. De BTW is in dat geval slechts bijzaak. Maar hoe luiden de bestuurlijke reacties?

Colleges van B&W spreken over het rondpompen van geld, waarbij het gezegde over de bekende sigaar uit eigen doos, hun standpunt scherp samenvat. Inderdaad, het BCF is een nieuw financieringsinstrument voor gemeenten, maar die gemeenten moeten het wel zelf betalen. Gemeenteraden zijn verdeeld. Een deel ziet het BCF als bedreiging voor de keuzevrijheid aangaande het uitbesteden van taken, het andere deel ziet het BCF juist als stimulant voor uitbesteding. De verschillende zienswijzen hebben vanzelfsprekend te maken met de politieke achtergrond van de bestuurders. Het aanzienlijke financiële risico én het gebrek aan inzicht daarin geeft de bezwaren extra accent. Kortom, gemeenten zijn niet enthousiast over het BCF.

Die weerstand is door het Rijk weggenomen door het toekennen van een structurele compensatie voor uitvoeringskosten, het aanreiken van een oplossing voor het activa-probleem en de instelling van een werkgroep die de administratieve lasten voor gemeen-



afweging

tussen

inbesteden

en

uitbesteden

ten zoveel mogelijk dient te beperken.

Tijdens de in februari en maart jl. gehouden elf regionale voorlichtingsbijeenkomsten, bleek 90% van de gemeenten nog te moeten starten met de voorbereidingen. In mei/juni was de helft van de gemeenten inmiddels begonnen, nu zijn alle gemeenten druk bezig met het BCF.

Het is gemeenten niet kwalijk te nemen dat ze met de voorbereidingen laat zijn. De complexe activa-problematiek, het tot twee keer toe uitstellen van de invoeringsdatum en de uitblijvende afrondende parlementaire behandeling maakten de instelling van het BCF lange tijd onzeker. Gemeenten die in 1999 ijverig waren begonnen met hun voorbereidingen, haakten daarom af. Begrijpelijk, want aan het treffen van voorbereidingen zijn kosten verbonden, die gemeenten uit eigen middelen moesten betalen. De gemeente Groningen is doorgestaan met haar voorbereidingen en zal klaar zijn voor het BCF een feit is. Juist de invoering en het opstarten vergt veel energie van gemeenten. Niettemin zullen, naar verwachting, alle andere gemeenten ook op tijd gereed zijn. Gemeenten hebben immers vaker bewezen in een korte tijd veel werk te kunnen verzetten. Gemeenten kunnen overigens rekenen op een structurele financiële compensatie voor de verzwaring van hun administratieve lasten, in 2003 uit het gemeentefonds en vanaf 2004 uit het BCF. De compensatie bedraagt 2% van de korting op het gemeentefonds.

Het opstellen van een kwalitatief goed plan van aanpak blijft een uitstekend instrument om de juiste sturing te geven aan het proces en te voorzien in een adequate planning en control. Daarmee kunnen gemeentelijke diensten of sectoren hun bedrijfsvoering aanpassen en wordt de kans vergroot op een tijdige en goede implementatie. Het plan moet alle concrete acties bevatten, voorzien van een eigenaar en een tijdpad. Er is voldoende materiaal beschikbaar voor gemeenten. Zo is er op de voorlichtingsbijeenkomsten zeer bruikbare documentatie uitgereikt, en de VNG heeft alle gemeenten bediend met een handboek. Ook de gemeente Groningen heeft de helpende hand ge-

boden en aan belangstellende gemeenten haar uitgewerkte plan van aanpak beschikbaar gesteld (dat bleek driekwart van alle gemeenten te zijn). Cruciaal is de interne communicatie en informatievoorziening; medewerkers moeten uitvoerig worden geïnformeerd en mogen uiteraard niet met vragen blijven zitten.

De uitlichting uit het gemeentefonds, noodzakelijk om het BCF te voeden, geeft reden tot bezorgdheid bij gemeenten; het gaat om grote bedragen. Uitgangspunt is budgettaire neutraliteit voor de totaliteit van gemeenten, hetgeen wordt gerealiseerd door de vanwege gemeenten (en gemeenschappelijke regelingen) in 2003 geclaimde BTW uit het gemeentefonds te lichten en in het BCF te storten. De verdeling van de uitlichting over gemeenten wordt bepaald op basis van een uitneemformule. Daarin zijn de gewichten van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds neerwaarts aangepast, afhankelijk van de daarin begrepen compensabele BTW. Voor gemeenten is relevant hoe de formule aansluit bij de werkelijke BTW-druk. Het verschil tussen beide is het herverdeeffect, dat veroorzaakt in afzonderlijke gemeenten budgettaire effecten die aanzienlijk kunnen zijn en bovendien door de jaren heen fluctueren door vooral verschillen in het investeringsvolume. Zo zou de gemeente Groningen in 1998 een financieel nadeel van 1 miljoen euro en in 1999 een voordeel van 3 miljoen euro hebben gehad van het BCF, een verschil van 4 miljoen euro, van het ene op het andere jaar. Een goede meerjarige investeringsplanning wordt nog belangrijker om daarmee een juiste schatting te kunnen maken van de compensabele BTW en het financiële effect van het BCF. Het instellen van een egaliseringsreserve ter demping van deze schommelingen is aan te raden.

In mei 2002 zijn gemeenten geïnformeerd over de orde van grootte van de verlaging van hun uitkering uit het gemeentefonds, zodat ze hiermee bij het opstellen van hun *begrotingen 2003* rekening kunnen houden. De uitkomsten vallen tegen. Ten opzichte van eerdere indicaties zijn de kortingen aanzienlijk verhoogd. De gemeente Gro-

ningen bijvoorbeeld moet 87 euro per inwoner inleveren, waarmee de korting voor die gemeente is verhoogd van 10 tot ruim 15 miljoen euro. Slechts Amsterdam levert relatief meer in.

In Groningen en in alle andere gemeenten wordt het daarom spannend of de kortingen kunnen worden terugverdiend met de feitelijke opbrengst van de declaraties. Door de werking van het BCF, is vooral de startsituatie voor gemeenten buitengewoon belangrijk. Gemeenten die bij de start een financieel voordeel hebben, behouden dat voordeel in beginsel in de toekomst bij een onveranderd uitgavenpatroon. De situatie van (startende) nadeelgemeenten is vervelender. Berusten die gemeenten in hun situatie, dan moeten ze besluiten tot het verhogen van inkomsten (belastingen), tot bezuinigen op (bestaande of nieuwe) uitgaven of tot beide. Het ombuigen in een voordelsituatie kan geschieden door het vergroten van het investeringsvolume, het verhogen van het uitbestedingsniveau of door een

combinatie van beide. Voor een zogenaamde nadeelgemeente is het moeilijk het investeringsvolume te vergroten, daar zijn juist aanvullende budgettaire middelen voor nodig. En de budgettaire ruimte komt verder onder druk te staan door de verminderde groei van het gemeentefonds. In de *Meicirculaire 2002* wordt voor 2003 zelfs geen reële groei voorzien.

Tot en met 2005 wordt de pijn voor (extreme) nadeelgemeenten verzacht door een minimumuitkering. Het nadeel kan maximaal 4,54 euro per inwoner zijn. De aanvulling wordt betaald door voordeelgemeenten, die in 2003 slechts 95% van hun declaratie vergoed zullen krijgen. Nadeelgemeenten doen er, naar goed koopmansgebruik, verstandig aan hun verlies te nemen en in de begroting te ramen. Gemeenten die een financieel voordeel verwachten, doen er goed aan uit te gaan van budgettaire neutraliteit gedurende de overgangperiode. Er zitten immers nogal wat addertjes onder het gras, zoals de omvang van de feitelijk gecom-

ZEEUWSE GEMEENTEN WERKEN SAMEN BIJ

De invoering van het BTW-compensatiefonds is een ingrijpende operatie die een groot beslag legt op beschikbare capaciteit binnen de gemeentelijke organisaties. Dit beslag is relatief groter naarmate de organisatie kleiner is. Dit besef deed de gemeenten in Zeeland in een vroeg stadium besluiten na te gaan in hoeverre samenwerking zou kunnen leiden tot tijdswinst en een betere kwaliteit van de beslissingen die rond de invoering genomen zouden moeten worden.

Het startschot werd in februari j.l. gegeven op een bijeenkomst waar naast alle Zeeuwse gemeenten, ook de provinciaal toezichthouder, de Belastingdienst en de accountant aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst werden nadere afspraken gemaakt over de wijze van samenwerking.

De problematiek is geanalyseerd in zes werkgroepen die elk een specifiek aspect nader hebben uitgewerkt. Daarnaast werd – naar goed Nederlands gebruik – een klankbordgroep en een begeleidingsgroep ingesteld. De klankbordgroep bestaat uit de hoofden Financiën van alle Zeeuwse gemeenten, de provinciaal toezichthouder en de accountant. Deze komen tot het eind van het jaar maandelijks bijeen om de voortgang van de invoering van het BCF te

penseerde BTW, de nacalculatie van de uitname uit het gemeentefonds, de veranderingen rond de andere voedingsbronnen, de effecten van de oude en nieuwe investeringen en de schommelingen in de te claimen BTW.

Vanaf 2003 zal netto worden geadmistreerd, daarbij past een netto-begroting. Alleen dan is goed budgetbeheer mogelijk. De gemeentebegroting zal op onderdelen flinke wijzigingen ondergaan. De baten op hoofdfunctie 9 zullen belangrijk lager uitkomen vanwege de korting op het gemeentefonds. De lasten dalen door het wegvallen van de compensabele BTW als kostenfactor. Het betreft de exploitatie-BTW en de lagere kapitaallasten van begrotingsposten die samenhangen met gemeentelijke overheidstaken. Met een goed inzicht in de BTW-druk op kostendragerniveau, kunnen de uitgaafbudgetten eenvoudig worden geschoond van de compensabele BTW en op een lager niveau worden vastgesteld. Het merendeel van de gemeenten heeft dat inzicht onvoldoen-

de en zal zich dat eerst eigen moeten maken dan wel vergroten. Om hiervoor tijd te creëren, kunnen deze gemeenten kiezen voor het opstellen van een bruto-begroting, die kort voor de behandeling in de gemeenteraad wordt aangevuld met een afzonderlijke notitie waarin de financiële consequenties van de invoering van het BCF zijn vermeld.

Met gemeenschappelijke regelingen die wel én niet in de BTW-heffing worden betrokken, moeten deelnemende gemeenten afspraken maken over de verlaging van de netto gemeentelijke bijdrage, respectievelijk het doorschuiven van de compensabele BTW. Dat is nodig om de korting op het gemeentefonds te kunnen compenseren. In april 2002 heeft het Ministerie van Financiën aan gemeenten een brochure gezonden waarin inzicht wordt gegeven in de effecten van de invoering van het BCF voor de verschillende soorten samenwerkingsverbanden. In een enkel geval ontbreekt die duidelijkheid nog, zoals ten aanzien van de gemeen-

telijke geneeskundige diensten. Met de belastingdienst moeten gemeenten afspraken maken over mengpercentages ten aanzien van gemengde kosten. Gemeenten berekenen daartoe het percentage en bespreken de uitkomst met de belastingdienst. Het gaat daarbij vanzelfsprekend om de deugdelijke onderbouwing. Het bestaan van grijze gebieden bemoeilijkt het berekenen van de percentages. Het ligt voor de hand in die gevallen een aanname te doen en met de belastingdienst af te spreken het overeengekomen mengpercentage te zullen herzien als de aanname later bijstelling behoeft.

De netto-begroting bemoeilijkt de vergelijking met vorige begrotingen en jaarrekeningen. Gemeenteraadsleden zullen graag het verloop van de budgetten willen kunnen toetsen. Om vergelijking van de ramingen mogelijk te maken kan een 4e cijferkolom worden toegevoegd, waarbij de ramingen van de begroting 2002 of die van de begroting 2003 zowel inclusief als exclusief BTW wordt vermeld.

Bij de bepaling van de tariefstelling van de kostendeckende heffingen, blijft de compensabele BTW als kostenpost beschouwd worden. Deze BTW zou anders twee keer worden ingeleverd, één keer via de gemeentefondskorting en één keer via de lagere tariefstelling. Dat leidt tot extra complete berekeningen en in de begroting op de desbetreffende functies tot een overdekking op de netto-kosten. Ook bij de bestedingsverantwoording van bestaande specifieke uitkeringen en subsidies mag de gecompenseerde BTW als kostenfactor worden aange-merkt.

In 2003 blijven de geldstromen onveranderd. De korting op het gemeentefonds en de uitbetaling van de geclaimde BTW over 2003 vindt beide eerst in 2004 plaats. Gemeenten kunnen de compensabele BTW als vordering op de balans opnemen. Dit financiële voordeel zal in de begroting moeten worden verwerkt. Het ligt voor de hand dit voordeel te reserveren voor het opvangen van de financiële nadelen vanaf 2004 of te benutten voor extra afschrijving op oude activa.

INVOERING BTW-COMPENSATIEFONDS

bespreken. De begeleidingsgroep werd gevormd door het hoofd Middelen van de gemeente Kapelle en het hoofd Financiën van de gemeente Goes.

De werkgroepen hebben zich gebogen over een algemene brochure en de opstelling van een plan van aanpak, de consequenties voor samenwerkingsverbanden, bouwgrondexploitatie, de financiële positie en investeringen, de administratieve instructie en de indirecte en gemengde kosten. De opzet van de uitwerking van de diverse probleemstellingen is zodanig, dat deze voor iedere individuele gemeente als leidraad kan dienen. De behandeling van de diverse concepten in de breed samengestelde klankbordgroep heeft daar aan bijgedragen.

Door de maandelijkse bijeenkomsten van de klankbordgroep kunnen specifieke problemen van afzonderlijke gemeenten bij de implementatie worden geanalyseerd en worden vertaald in aanbevelingen die voor alle gemeenten waardevol kunnen zijn.

De gehanteerde werkwijze heeft in korte tijd geleid tot een systematisch plan van aanpak voor alle aspecten van het BCF, dat bovendien in korte tijd tot stand is gekomen.