

BTW-compensatiefonds biedt meer kansen dan gedacht

Veel gemeenten vinden het BTW-compensatiefonds een ingewikkelde zaak. En ook bestuurders kunnen voor de maatregel doorgaans niet veel enthousiasme opbrengen. Maar er zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld de Overijsselse gemeente Hardenberg. Daar is de gehele organisatie klaar voor het compensatiefonds.

J.E. DE GRAAFRA

Co-projectleider BTW-compensatiefonds gemeente Hardenberg en werkzaam als senior-consultant bij het onderdeel lokale overheid van Fizea Consultancy B.V. te Groningen) in samenspraak met de projectgroep invoering BCF gemeente Hardenberg

De invoering van het BTW-compensatiefonds is in de gemeente Hardenberg reeds in een vroeg stadium serieus genomen. Een dusdanige ingrijpende wijziging in wet- en regelgeving vergt een zorgvuldige voorbereiding. Daarom werd een projectgroep ingesteld die de consequenties voor de gemeente inzichtelijk moest maken. De samenstelling van de projectgroep was belangrijk: inhoudelijke expertise (vanuit sector Concern en de afdeling Financieel en Personeel Beheer), maar ook het hoofd van de Sector Facilitaire Zaken en twee medewerkers van het grondbedrijf. Immers, invoering van het BTW-compensatiefonds heeft ook consequenties voor het inkoop- en uitbestedingsbeleid, en het is goed tijdig de relevante functionarissen hierbij te betrekken. In verband met de consequenties voor het grondbedrijf (intrekking BTW-28 en de hiermee samenhangende afsluiting van de diverse complexen per eind 2002) werden ook vertegenwoordigers van deze sector in de projectgroep opgenomen. De projectgroep kwam vanaf mei 2002 wekelijks bijeen. Voorts werd het VNG-model voor een plan van aanpak vertaald naar de Hardenbergse situatie en bewaakt door de projectgroep.

Nadat duidelijk werd dat het BTW-compensatiefonds een ingewikkelde materie was, en door de technische wijze van verwerken (via een daartoe gevormde reserve) in elk geval de eerste jaren budgettair neutraal zou verlopen, dreigde de interesse van de organisatie te verslappen. Om die reden werden door de projectgroep drie voorlichtingsbijeenkomsten belegd. De eerste was gericht op de algemene regelgeving van het BTW-compensatiefonds, in de tweede werd nader ingegaan op de tussentijdse stand van zaken in de gemeente. De derde werd recent gehouden en had als doel aan te

geven wat de specifieke consequenties voor de gemeente Hardenberg zullen zijn (zowel begrotingstechnisch als voor de implementatie binnen de financiële administratie), en misschien nog wel belangrijker: hoe gaan we als organisatie de kansen grijpen die het BTW-compensatiefonds biedt?

Na de zomervakantie is met het oog op de voortgang van het gehele traject voor externe ondersteuning gekozen. Deze werd onderdeel van de projectorganisatie en fungeerde verder ook naar de organisatie toe als klankbord. Externe ondersteuning kan, getuige het specifieke karakter van het BTW-compensatiefonds, soms nuttig zijn, maar voor het goed beklippen binnen de eigen organisatie is het wel belangrijk dat voldoende waarborgen zijn ingebouwd, zodat met de extern adviseur niet gelijktijdig ook de kennis de deur uitloopt.

Voor de gemeente Hardenberg was snel duidelijk dat voor het financieel meerjarenperspectief de invoering van het BTW-compensatiefonds budgettair nadelig uit zou pakken. De in diverse publicaties reeds genoemde zogenaamde activaproblematiek leidt ook voor de gemeente Hardenberg de eerste drie jaar (2003-2005) tot aanzienlijke nadelige budgettaire consequenties, overigens nog gedeeltelijk gecompenseerd via de systematiek van de minimumuitkering. Samen met enkele andere gemeenten en de VNG is hiervoor, onder meer op een landelijke bijeenkomst in Ede, nadrukkelijk aandacht gevraagd. In afwachting van de wijze waarop hiervoor op rijksniveau naar een oplossing wordt gezocht, is wel gestreefd naar maatregelen die het budgettaire nadeel (structureel) konden minimaliseren.

Samenwerkingsverbanden

Invoering van het BTW-compensatie-

fonds heeft niet alleen voor gemeenten maar ook voor de zogenoemde samenwerkingsverbanden consequenties. In dit verband heeft de gemeente Hardenberg reeds in een vroeg stadium contact gezocht met zowel regiogemeenten als met vertegenwoordigers van enige grotere samenwerkingsverbanden (voor de gemeente Hardenberg met name de Regio IJssel-Vecht, afvalinzamelaar Rova en het werkvoorzieningschap Larcom). Het tijdig elkaar informeren en goede afspraken maken omtrent welke gemeente bijvoorbeeld als 'centrumgemeente' dan wel coördinatiepunt op zou treden ten behoeve van de diverse samenwerkingsverbanden, bleek goed te functioneren. Met alle samenwerkingsverbanden, zijn inmiddels afspraken gemaakt over zowel de wijze waarop BTW verrekend gaat worden (veelal via het systeem van de zogenaamde transparantie), als de wijze waarop de relevante informatievoorziening vanaf 2003 vorm zou kunnen worden gegeven. Het samenwerkingsverband moet immers wel de informatie opleveren of er sprake is van ondernemers-BTW (belast of vrijgesteld) of overheids-BTW (compensabel of niet-compensabel). Naast de problematiek van de samenwerkingsverbanden, waren de bijeenkomsten met de regiogemeenten ook van betekenis voor het uitwisselen van kennis. In voorkomende gevallen werd ook de belastingdienst uitgenodigd, zodat bij onduidelijkheden over interpretaties van wetgeving direct overleg kon worden.

Grote consequenties voor de financiële administratie

Uiteraard heeft invoering van het BTW-compensatiefonds eveneens grote consequenties voor de financiële administratie. Hiertoe is een afzonderlijke werkgroep gevormd met vertegenwoordigers van de projectgroep, de afdeling Automatisering en vertegenwoordigers van de debiteuren- en crediteurenadministratie, zij moeten er tenslotte mee gaan werken. In nauwe samenwerking is gezocht naar een optimale benutting van het geautomatiseerde systeem. Van tevoren was nagedacht over de vraag of bijvoorbeeld ook niet-verrekenbare of niet-compensabele BTW in het systeem moest worden vastgelegd. Door hier gezamenlijk over te discussiëren, bleef ook de betrokkenheid gewaarborgd.

Uiteindelijk is ten behoeve van een

adequate controlesystematiek gekozen om inderdaad voornoemde BTW vast te leggen. In gezamenlijkheid zijn vervolgens BTW-codes benoemd, rekeninghoudend met de vereiste informatie op zowel de kwartaal-aangiftes als de jaaraangifte BTW. Dus ook de zogenaamde BTW-28 en de BTW betaald aan samenwerkingsverbanden, is straks één op één te herleiden uit de Hardenbergse administratie.

Sluitstuk was het testen van de administratie en het demonstreren aan medewerkers die er straks mee gaan werken.

Taken wel of niet uitbesteden

Beheersmatig was daarmee Hardenberg klaar voor het BTW-compensatiefonds. Maar er is meer. In *B&G* van september 2002 gaven drs. J.W.J. van Iperen en drs. W.L.M. Schotman al aan dat het BTW-compensatiefonds als 'katalysator' kan fungeren voor de vraag of taken al dan niet uitbesteed moeten worden. De auteurs gaven als hun mening, dat in de afweging hiervan uiteraard verschillende elementen in de discussie moeten worden betrokken. Welke bestuurlijke invloed is en blijft voor de gemeente gewenst of vereist, wat zijn personele en juridische consequenties, ontstaat geen afhankelijkheid van een aanbesteder etc. Feit is wel dat uitbesteden, voor zover het overheidstaken betreft, in beginsel 19% goedkoper wordt. Hiervoor is al weergegeven hoe belangrijk het is de hele organisatie betrokken te houden. De uitname uit het gemeentefonds is, in elk geval voorlopig, even als een gegeven te beschouwen. Voor Hardenberg bedraagt deze uitname rond € 3,5 miljoen, terwijl een eerste inventarisatie resulteert in een compensabel bedrag aan BTW van rond € 3 miljoen. Zoals eerder gemeld, zal dit nadeel van € 0,5 miljoen voor de eerste drie jaren nog gedeeltelijk worden gecompenseerd via een minimumuitkering. Dit laat onverlet dat het reeds nu goed is na te gaan hoe het bedrag aan compensabele BTW 'opgevoerd' kan worden. In diverse presentaties binnen de gemeente is hier ook aandacht voor gevraagd. En reeds nu is merkbaar dat sectoren hier serieus over na gaan denken, uiteraard binnen centrale afspraken die hierover binnen het concern worden gemaakt.

Outputsubsidiëring

Een ander punt is het subsidiebeleid.

Reeds eerder zijn in Hardenberg aanzetten gegeven om te komen tot outputsubsidiëring. Dit is gedeeltelijk ook al vormgegeven. Invoering van het BTW-compensatiefonds kan dit proces verder faciliteren. Immers, voor zover subsidies worden verstrekt, blijft BTW als kosten achter bij deze gesubsidieerde instellingen. Door te gaan subsidiëren op basis van prestaties, zal de gesubsidieerde instelling mogelijk (gedeeltelijk) ondernemer worden en BTW moeten doorberekenen. De gemeente kan deze BTW echter (uiteraard voor zover sprake is van overheidsprestaties) verrekenen via het BTW-compensatiefonds. Daarentegen kan desbetreffende instelling wel de aan haar in rekeninggebrachte BTW verrekenen, hetgeen per saldo dus tot een voordeel kan leiden. Uiteraard is deze constructie niet in alle gevallen toepasbaar, maar wel is hiervoor gezamenlijk met beleidsmedewerkers van de sector Samenleving een eerste verkennende notitie voorbereid.

Ook op andere deelgebieden wordt organisatiebreed nagedacht over het grijpen van de kansen die het BTW-compensatiefonds biedt. Moet Larcom (het werkvoorzieningschap) nog wel het onderhoud aan de sportaccommodaties verrichten (sport is immers een vrijgestelde ondernemersprestatie, waardoor deze BTW een kostenpost voor de gemeente blijft vormen) of kan meer eigen personeel voor het onderhoud aan de sportaccommodaties worden ingezet en kunnen medewerkers van Larcom meer voor openbaar groen worden ingezet? Moet voor de (fasering van de) investeringsplanning nog rekening worden gehouden met BTW-effecten? Allemaal vragen die niet alleen door de sector Concern dan wel de afdeling Financieel en Personeel Beheer kunnen worden beantwoord, maar ook binnen desbetreffende sector/afdeling op basis van een zorgvuldige afweging moeten worden ingevuld.

Het BTW-compensatiefonds werd aanvankelijk, ook in Hardenberg, niet als positief ervaren: 'complexe materie, geen eer aan te behalen.' Hardenberg is inmiddels klaar voor de invoering ervan. Door voortdurende communicatie met alle betrokkenen en het gezamenlijk nadenken over een beleidsrijke invulling, is ook de organisatie breed betrokken bij de effecten van het BTW-compensatiefonds.